

N° 75

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (N° 3) *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011,*

TOME II

**COMMENTAIRE DES RAPPORTS ANNUELS
DE PERFORMANCES**

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	7
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	19
AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ; COMPTE SPÉCIAL <i>DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</i>	33
AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	47
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; COMPTE SPÉCIAL <i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS</i>	53
ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	65
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT	75
CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE	85
CULTURE : PATRIMOINES	97
DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR	107
DÉFENSE : BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE	117
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ; BUDGET ANNEXE : <i>PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE</i>	129
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	137
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : ÉNERGIE	155
ÉCOLOGIE DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ; BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i>	161
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES ; COMPTES SPÉCIAUX <i>CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE ; AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES</i>	175

ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI ; COMPTE SPÉCIAL : PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS	183
ÉCONOMIE : TOURISME	191
ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR	205
ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ; COMPTE SPÉCIAL ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	215
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	225
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	241
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	261
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	295
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : FONCTION PUBLIQUE ; PROVISIONS	309
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT ; COMPTE SPÉCIAL GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT	319
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION	329
JUSTICE	349
MÉDIAS : GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN ; COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL	367
OUTRE-MER	379
POLITIQUE DES TERRITOIRES	386
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : POLITIQUES DE LA RECHERCHE	399
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	429
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE	439
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; COMPTE SPÉCIAL PENSIONS	455

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; COMPTE SPÉCIAL AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	467
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS	481
SANTÉ	485
SÉCURITÉ	497
SÉCURITÉ CIVILE	509
SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES	521
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	529
TRAVAIL ET EMPLOI : POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI	541
TRAVAIL ET EMPLOI : ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	557
VILLE ET LOGEMENT : VILLE	567
VILLE ET LOGEMENT : LOGEMENT	573
COMPTES SPÉCIAUX : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	592

Depuis l'exercice 2007, l'examen du projet de loi de règlement est assorti d'un tome 2 composé des commentaires présentés par les rapporteurs spéciaux sur les rapports annuels de performances. Compte tenu de la nomination tardive, en ce début de législature, des rapporteurs spéciaux, lesdits commentaires ont été pris en charge par le Rapporteur général.

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

SOMMAIRE

	Pages
I.- UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE DOUBLE PRÉSIDENTE FRANÇAISE.....	8
A.- DES CRÉDITS DE PAIEMENT INSUFFISANTS.....	8
B.- NOMBRE D'EMPLOIS EN BAISSÉ, MASSE SALARIALE EN HAUSSE.....	9
II.- LE PROGRAMME 105 <i>ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</i>	10
A.- UN BUDGET CONTRAINT PAR LES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES.....	10
B.- UN PLAFOND D'EMPLOI RESPECTÉ.....	11
C.- LA PERFORMANCE MESURE PRINCIPALEMENT LA PLACE DE LA FRANCE ET DU FRANÇAIS DANS LE MONDE.....	11
III.- LE PROGRAMME 185 <i>DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE</i>	13
IV.- LE PROGRAMME 151 <i>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</i>	15
V.- LE PROGRAMME 332 <i>PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8</i>	17

I.- UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE DOUBLE PRÉSIDENTE FRANÇAISE

D'importantes modifications de périmètres sont intervenues entre le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, rattaché à la mission Action extérieure de l'État et le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, rattaché à la mission Aide publique au développement. Le programme 185 regroupe désormais l'ensemble des politiques de coopération et vecteurs d'influence sans distinction géographique. Il a bénéficié à ce titre d'un transfert de 162 millions d'euros supplémentaires ce qui a conduit à une croissance de sa dotation de 27 % en 2011.

Un programme 332 *Présidence française du G20 et du G8* a été créé en 2011 afin de regrouper les dépenses liées à la préparation, à l'organisation et au déroulement des sommets en questions. Temporaire, il devrait être clos en 2012.

Comme le souligne très justement la Cour des comptes, ces évolutions de périmètres ne facilitent pas la mise en perspective annuelle du budget de la mission dont on peut considérer qu'il connaît une augmentation de près de 5 % à périmètre constant et d'environ 11 % si l'on s'en tient aux seules données budgétaires des lois de finances initiales pour 2010 et 2011.

A.- DES CRÉDITS DE PAIEMENT INSUFFISANTS

En 2011, les dépenses en autorisations d'engagement se sont élevées à 2 955,8 millions d'euros alors que 2 962,7 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale. Compte tenu des abondements provenant de fonds de concours ainsi que des ouvertures et annulations de crédits, le total des crédits disponibles s'est élevé à 3 140 millions d'euros, le taux de consommation s'établissant à 94,1 %. En autorisations d'engagement, pour la première fois depuis 2007, les crédits inscrits en loi de finances initiale, en nette hausse par rapport à 2010 (+ 8,1 %) ont été suffisants.

En revanche, la situation des crédits de paiement est restée critique. Avec 2 975,9 millions d'euros de dépenses pour 2 965,5 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale, l'équilibre n'a pu être rétabli que grâce aux apports des fonds de concours et à quelques ouvertures intervenues en cours d'exercice. Au total, les crédits de paiement disponibles se sont élevés à 3 039 millions d'euros, le taux de consommation des crédits s'établissant à 97,9 %.

Ce dépassement est principalement dû à l'exécution du programme 151 *Français de l'étranger et affaires consulaires* et du programme provisoire 332 *Présidence française du G20 et du G8*.

À périmètre courant, le budget de la mission Action extérieure de l'État a marqué, en 2011, une progression de 11,9 % en autorisations d'engagement et de 11,5 % en crédits de paiements par rapport à 2010, imputable pour l'essentiel à une augmentation des crédits d'action culturelle, à l'augmentation des crédits des contributions obligatoires, ainsi qu'à la création du nouveau programme pour la présidence du G20 et du G8.

Mais à périmètre constant, la dotation hors frais de rémunérations a augmenté de 5 %, ce qui conduit la Cour des comptes à relever que « *le budget de la mission ne s'inscrit pas dans la norme de dépenses de l'État* ».

La Cour salue toutefois les efforts du ministère qui, dans un exercice contraint, « *sait redéployer ses crédits pour faire face à des dépenses imprévisibles (...) souvent au détriment de postes essentiels pour le cœur de sa mission, en particulier l'entretien et la maintenance de son parc immobilier à l'étranger* ».

B.- NOMBRE D'EMPLOIS EN BAISSÉ, MASSE SALARIALE EN HAUSSE

Le plafond d'emplois de la mission Action extérieure de l'État s'est établi en 2011 à 12 885 ETPT ainsi répartis : 8 032 emplois pour le programme 105 *Action de la France* dans le monde, 1 119 pour le programme 185 *Diplomatie française d'influence* et 3 351 pour le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

Hors variations de périmètre, le schéma d'emplois inscrit dans la loi de finances initiale pour 2011 prévoyait la suppression de 160 postes. Malgré la décision de revoir à la baisse ce chiffre pour tenir compte de l'avance prise par les suppressions d'emplois en 2010, l'exécution du schéma d'emploi en 2011 s'est finalement soldée par la suppression de 164 emplois.

En dépit du respect, voire de l'anticipation du schéma d'emplois, la masse salariale du ministère des Affaires étrangères et européennes connaît une croissance continue. Cette hausse est expliquée par la Cour des comptes « *essentiellement par l'effet change qui crée des tensions supplémentaires, nécessitant régulièrement en fin de gestion des décrets d'avance. Cet effet n'est pas compensé, en valeur absolue, par la baisse des effectifs qui a longtemps porté sur les catégories les moins coûteuses, agents de droit local et contractuels, et n'a donc pas eu un grand impact sur l'évolution de la masse salariale.* »

Ainsi, en 2011, la masse salariale s'est élevée à 1 078 millions d'euros, en hausse de 1,2 % par rapport à 2010.

La Cour des comptes souligne que « *le ministère n'applique pas la règle du « un sur deux ».* Lors de la définition du schéma d'emploi assigné au ministère dans le cadre de la RGPP, il a été tenu compte de la spécificité de la structure d'emploi du ministère qui se caractérise par le fait que les agents titulaires ne

représentent qu'un peu plus du tiers du volume global des effectifs (...) Si la règle du « un sur deux » avait été appliquée sans adaptation, elle se serait traduite par des suppressions de l'ordre de 625 ETP (pour 1 250 départs en retraite d'agents titulaires sur la période). La prise en compte de la spécificité de la structure d'emploi du ministère était nécessaire pour tenir compte de l'impossibilité, pour des raisons de sécurité, de confier certaines fonctions dans le réseau diplomatique et consulaire à des agents contractuels ou de recrutement local. »

Enfin, en matière de performance, la Cour des comptes note que « malgré de nombreux efforts entrepris par le ministère pour définir des indicateurs pertinents, la démarche de performance n'est que très peu mise en œuvre et se confond avec le contrôle de gestion (...). De ce fait, la traduction budgétaire d'une démarche de performance est inexistante ».

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

Ce programme a pour finalité la mise en œuvre des orientations de politique étrangère française, et a notamment pour objectif de contribuer au rayonnement de la France par le biais de la construction d'une Europe consolidée et du renforcement de la sécurité internationale.

À cet effet, il rassemble tous les moyens dévolus au MAEE autres que ceux destinés aux affaires consulaires, à la coopération scientifique, technique et culturelle et à l'aide publique au développement. Ces moyens représentent près du tiers des crédits et plus de la moitié des emplois.

A.- UN BUDGET CONTRAINT PAR LES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES

Les autorisations d'engagement consommées en 2011 se sont élevées à 1 795 millions d'euros pour un montant de 1 800 millions d'euros inscrits en loi de finances initiales. 150 millions d'euros issus de fonds de concours ou résultant d'ouvertures en cours d'exercice sont venus abonder la ressource globale ainsi portée à 1 950 millions d'euros. Le taux de consommation final s'est établi à 91,4 %.

Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 1 822 millions d'euros pour une dotation en loi de finances initiale de « seulement » 1 813 millions d'euros. L'équilibre final n'a été rendu possible que par divers abondements survenus en cours de gestion (47,3 millions d'euros d'ouvertures de crédits et 3,6 millions d'euros de fonds de concours) qui ont porté le total des crédits disponibles à 1 864 millions d'euros. Au total, la consommation finale des crédits de paiement s'est établie à 97,7 %.

Si la consommation des autorisations d'engagement s'est stabilisée par rapport à 2010 (elle baisse même de 1,3 million d'euros, soit - 0,07 %), celle des crédits de paiement continue à augmenter (+ 6,4 millions d'euros, soit + 0,4 %).

L'un des principaux postes de dépense de ce programme est constitué par l'action 4 Contributions internationales, dont le budget s'élève à plus de 810 millions d'euros. Sur cette somme, 437 millions d'euros ont été versés au profit des opérations de maintien de la paix, les plus onéreuses étant celles en République démocratique du Congo (116 millions d'euros), au Darfour (84,7 millions d'euros) et en Haïti (69,9 millions d'euros).

Au-delà de ces opérations, la diplomatie française a également versé les contributions dues par notre pays à un grand nombre d'organisations internationales, au premier rang desquelles l'ONU (105,6 millions d'euros), l'OTAN (28 millions d'euros), l'OCDE (19,9 millions d'euros), l'Agence internationale de l'énergie atomique (17,7 millions d'euros), le Bureau international du travail (17,1 millions d'euros), etc.

Les contributions internationales, considérées par le ministère comme des dépenses « *rigides, obligatoires et inéluctables* », ont connu selon la Cour des comptes, une hausse de 13 % sur cinq ans.

B.- UN PLAFOND D'EMPLOI RESPECTÉ

En 2011, le programme comptait 8 032 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 8 325. L'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 292 emplois, compte tenu d'une variation de périmètre affectant un agent. Par rapport à 2010, les emplois pourvus sont en régression de 39 postes.

Pour autant, la hausse des crédits consacrés aux rémunérations et charges sociales n'est pas enrayée : en 2011, cette charge a représenté 569,9 millions d'euros contre 558 en 2010, soit une hausse de 2,1 %.

C.- LA PERFORMANCE MESURE PRINCIPALEMENT LA PLACE DE LA FRANCE ET DU FRANÇAIS DANS LE MONDE

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

L'objectif 1 Construire l'Europe est associé à un indicateur qui mesure la présence des Français et l'usage de notre langue au sein des institutions européennes. Le nombre de personnels (fonctionnaires ou contractuels) français au sein des instances de l'Union diminue d'année en année, même si le ministère qualifie la situation de « *globalement satisfaisante* ». Alors qu'ils représentaient 11,7 % des agents en 2009, les Français ont régressé à 11,1 % en 2010 et ne représentaient plus que 11 % des effectifs en 2011.

De la même manière, 10 % seulement des documents de l'Union européenne étaient de « langue source » française contre 10,5 % en 2009 et 2010. Le ministère relativise ces résultats en avançant que l'usage du français à l'oral, non quantifiable, reste plus fréquent que son usage écrit.

L'objectif 2 Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français est assorti de deux indicateurs. Le premier évalue la politique de coopération, de sécurité et de défense en mesurant le taux de hauts responsables étrangers en activité formés par la France sous l'égide de la direction de la coopération de sécurité et de défense. Il ressort de cet indicateur que 41 % des stagiaires formés par la France occupent une place de responsabilité dans leur pays. Ce chiffre est supérieur aux prévisions (34 %), même s'il reste inférieur aux résultats de 2010 (50 %).

Le second indicateur, propre à la sécurité des Français à l'étranger, mesure le nombre de consultations du site « conseils aux voyageurs » ainsi que la proportion de postes diplomatiques et consulaires dotés d'un plan de sécurité actualisé. Le nombre de consultations est en forte hausse, passant de 4,3 millions en 2009 à 5,1 millions en 2010 puis à 6,7 millions en 2011 pour une cible peu ambitieuse de 4,5 millions. En revanche, la proportion de postes dotés d'un plan de sécurité actualisé évolue lentement à 58 % contre 47 % en 2010. L'objectif reste fixé à 100 %.

L'objectif 3 Promouvoir le multilatéralisme est associé à un indicateur qui mesure la présence des Français et l'usage de notre langue dans les organisations internationales. On y apprend que seuls 82 % des candidats français présentés à un poste électif ont été effectivement élus contre 93 % en 2009 et 100 % en 2010. L'objectif reste immuablement fixé à 100 %.

D'une manière assez stable, 5,9 % des agents d'encadrement de l'ONU sont des Français, conformément à l'objectif. En moyenne, 15 % des interventions lors de la session d'ouverture de l'Assemblée générale des Nations unies se font en français, chiffre conforme aux objectifs et stable depuis 2009, soit 29 délégations sur 190 environ. Enfin, 11,5 experts français ont été déployés par le ministère des affaires étrangères sur des fonctions politiques, chiffre inférieur à celui de 2010 (15) et aux prévisions (15 également). Le dernier indicateur de cet objectif mesure la proportion de résolutions adoptées au Conseil de sécurité de l'ONU à l'initiative de la France. Ce taux s'est établi à 19 % en 2011 comme en 2010, pour une cible de seulement 17 %.

L'objectif 4 Assurer un service diplomatique efficient et de qualité était assorti en 2011 de six indicateurs dont certains disparaissent en 2012. Il ressort de ces informations que la mise en place du contrôle de gestion progresse, puisque 87 % des postes en sont dotés contre seulement 40 % en 2009 et 54 % en 2010. Les indicateurs d'efficience de la fonction support mettent en évidence des résultats globalement conformes aux prévisions (le coût en euros des postes informatiques – 1 050 euros – est même largement inférieur aux objectifs, fixés à 1 106 euros).

L'indicateur d'efficacité de la gestion immobilière affiche des ratios de coûts d'entretien qui sont soit en phase avec les objectifs, soit en baisse par rapport aux exercices précédents. En revanche, l'indicateur relatif au respect des coûts et délais des grands projets d'investissement met en évidence une proportion de 33 % de projet en dépassement de coût pour un surcoût évalué à 1,4 million d'euros. La moitié des projets d'investissement avaient subi, en 2011, un retard.

III.- LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE*

Ce programme a pour objet de promouvoir l'influence culturelle française, de développer l'usage de la langue française et de faire entendre la position française dans les débats internationaux.

Il s'appuie sur ses propres structures ainsi que sur des partenariats (161 services de coopération et d'action culturelle, 132 centres culturels, 445 Alliances françaises, 27 centres de recherche) mais également sur des opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), les Instituts français, Campus France et France expertise internationale.

A.- UN BUDGET MARQUÉ PAR LE POIDS DES OPÉRATEURS

Les autorisations d'engagement consommées en 2011 se sont élevées à 730,9 millions d'euros pour un montant de 758 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale. 2,1 millions d'euros issus de fonds de concours et 13 millions d'euros annulés en cours d'exercice sont venus perturber la gestion de ce programme, dont le total des autorisations ouvertes s'est établi à 747,5 millions d'euros.

Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 736,4 millions d'euros pour une dotation en loi de finances initiale de 758 millions d'euros. Les annulations et apports par voie de fonds de concours survenus en cours de gestion (11,2 millions d'euros d'annulations de crédits et 2,1 millions d'euros de fonds de concours) ont porté le total des crédits disponibles à 749,5 millions d'euros. Au total, la consommation finale des crédits disponibles s'est établie à 98,2 %.

Par comparaison avec 2010, la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement enregistre une importante hausse de 23,8 % liée à une évolution de périmètre évoquée plus haut : le programme 185 regroupe désormais l'ensemble des politiques de coopération sans distinction géographique ce qui l'a conduit à bénéficier, en 2011, d'un transfert de 162 millions d'euros en provenance du programme 209 qui relève de la mission Aide publique au développement.

Le programme 185 reste marqué par le poids toujours très important des opérateurs qui représentent 67 % de son budget. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) reste l'opérateur principal de la mission et du programme, bénéficiant d'une subvention pour charge de service public

de 420 millions d'euros. La Cour des comptes constate que « *les principes de réduction des dépenses de fonctionnement et de non remplacement d'un départ sur deux à la retraite ne sont pas appliqués par les opérateurs* » qui bénéficient de schémas d'emploi stabilisés entre 2010 et 2011.

B.- UNE MASSE SALARIALE EN VOIE DE STABILISATION

En 2011, le programme comptait 1 119 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 1 182. En l'absence de toute variation de périmètre, l'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 63 emplois. Par rapport à 2010, les emplois pourvus sont en régression de 54 postes.

Dans ce programme, la diminution régulière du nombre d'emplois commence à agir sur la masse salariale qui s'est quasiment stabilisée en 2011 à 87,8 millions d'euros, enregistrant une hausse limitée à 0,2 %.

C.- LA PERFORMANCE S'ATTACHE À MESURER LES ASPECTS LINGUISTIQUES ET UNIVERSITAIRES

La performance du programme est mesurée par trois objectifs associés à six indicateurs détaillés et justifiés.

L'objectif 1 Relever les défis de la mondialisation est assorti d'un indicateur qui mesure le nombre de visiteurs ainsi que le coût par visiteur du site du ministère consacré à la base de connaissances produites par les services scientifiques. Le nombre de visiteurs, en hausse constante (7,4 millions en 2010, 7,5 en 2011), dépasse largement une cible fixée avec trop peu d'ambition : 6,5 millions. De manière logique, le coût moyen d'une visite sur le site, qui est lié au nombre de visiteurs, est en diminution (0,01 euro en 2011 contre 0,018 en 2010) et dépasse largement l'objectif établi à 0,02 euros.

Le deuxième objectif, qui consiste à Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde est mesuré par deux indicateurs. Le premier, qui mesure le nombre d'inscrits dans les cursus francophones, met en exergue un effritement du nombre d'élèves inscrits dans des sections scolaires bilingues : 1,65 million contre 1,69 en 2010 et 1,76 en 2009. Mais cette baisse est compensée par une augmentation du nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des centres culturels français et au nombre de candidats aux certifications de langue française.

Le second indicateur souligne la grande stabilité du taux de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire : 49 %. Le nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français augmente régulièrement (130 000 en 2009, 131 400 en 2010, 133 300 en 2011) tout en restant inférieur à l'objectif d'origine (137 400).

Le troisième et dernier objectif du programme consiste à Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits. Il est mesuré par plusieurs indicateurs qui mettent en évidence la hausse du montant des co-financements levés (100 millions d'euros en 2009, 128 en 2010, 174 en 2011) ainsi que celle du taux d'autofinancement des établissements culturels de 46 % en 2009 à 51 % en 2011. Par ailleurs, le coût moyen pour l'État de la prise en charge d'un élève de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger régresse entre 2010 et 2011, quel que soit le mode de calcul (avec ou sans bourse) et s'établit à des niveaux inférieurs aux prévisions.

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

Ce programme rassemble les crédits des 233 consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassades dans le monde. Il peut également apporter une aide aux Français de l'étranger les plus démunis.

Conjointement avec le ministère de l'Intérieur, ce programme contribue également à la définition de la politique de délivrance des visas et tend à répondre de la meilleure façon possible aux demandes des étrangers en la matière.

A.- DES CRÉDITS OBÉRÉS PAR LE REMBOURSEMENT DE FRAIS DE SCOLARITÉ

Les autorisations d'engagement consommées en 2011 se sont élevées à 357,5 millions d'euros pour un montant de 343,5 millions inscrits en loi de finances initiales. 17,7 millions d'euros résultant d'ouvertures en cours d'exercice et de fonds de concours sont venus abonder la ressource globale ainsi portée à 361,2 millions d'euros. Le taux de consommation final s'est établi à 99 %.

Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 355,8 millions d'euros pour une dotation en loi de finances initiale et des ouvertures de crédits identiques à celles enregistrées pour les autorisations d'engagement. Au total, la consommation finale des crédits disponibles s'est établie à 98,5 %.

Ces niveaux de consommations élevés conduisent la Cour des comptes à souligner que *« le programme 151, sans changement de périmètre, connaît une croissance de 4,6 % de ses dépenses en autorisations d'engagement et de 4,1 % en crédits de paiement, ce qui le conduit hors de la norme des dépenses de l'État »*.

Ce programme est celui qui gère l'attribution des bourses scolaires ainsi que la prise en charge des frais de scolarité aux enfants de ressortissants français vivant à l'étranger. Il s'agit de l'un des principaux postes de dépenses du programme (117 millions d'euros en 2011).

Le nombre de bourses scolaires augmente régulièrement. En 2011, il a enregistré une nouvelle hausse par rapport à 2010 (+ 5,7 %). À périmètre constant, le nombre de prises en charge des frais de scolarité est en hausse de 6,3 %. La Cour des comptes relève toutefois une relative stabilisation de ces dépenses grâce à la mise en place de plafonds de prise en charge par l'État des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger. Les magistrats financiers notent toutefois que les dépenses liées à l'aide à la scolarité aux Français à l'étranger connaissent une évolution de 91 % sur cinq ans !

B.- UNE MASSE SALARIALE EN FORTE HAUSSE

En 2011, le programme comptait 3 351 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 3 378. En l'absence de variation de périmètre, l'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 17 emplois. Par rapport à 2010, les emplois pourvus diminuent de 10 postes.

Dans ce programme, la diminution limitée du nombre d'emplois n'a pas eu d'effet sur la masse salariale qui a connu entre 2010 et 2011 une augmentation de 3,2 %, s'établissant à 204,9 millions d'euros.

C.- LA PERFORMANCE NE DISTINGUE PAS LES SERVICES RENDUS AUX FRANÇAIS DE CEUX RENDUS AUX ÉTRANGERS

La performance de ce programme est quantifiée par un seul objectif (Assurer un service consulaire de qualité), mesuré par trois indicateurs eux-mêmes subdivisés. Peut-être aurait-il été plus logique de séparer les prestations destinées aux ressortissants français (passeports, état-civil...) de celles destinées aux étrangers (visas), ce qui aurait conduit à la mise en place de deux objectifs différenciés. Ce n'est pas l'optique choisie par le Gouvernement.

Le premier indicateur, qui s'attache aux délais de traitement des différents actes, fournit des résultats contrastés. La performance est correcte pour la délivrance des passeports, qui s'effectue en 10,7 jours pour un objectif fixé à 11. En outre, ce délai se réduit par rapport à 2009 et 2010.

En revanche, la délivrance des cartes d'identité nécessite 60 jours pour une cible fixée à 50 et un résultat de 49 en 2010. Les demandes de visas sont traitées en 3,8 jours, ce qui peut sembler correct mais dénote une dégradation de la performance par rapport aux années antérieures (2,5 jours en 2009, 2,7 en 2010) et ne satisfait pas l'objectif fixé à trois jours.

Le deuxième indicateur s'attache aux coûts des documents délivrés. Ils semblent maîtrisés et sont en phase avec les objectifs fixés. Paradoxalement, une carte d'identité, délivrée gratuitement, revient beaucoup plus cher à l'administration (46 euros) qu'un passeport (35 euros).

La délivrance d'un visa a coûté en moyenne 16 euros en 2011 pour un objectif de 19 à 20 euros. Ce résultat, en progrès par rapport à 2009 (19 euros) et 2010 (17 euros) est d'une grande importance lorsqu'on sait que notre pays délivre plus de cinq millions de visas par an et que ces documents sont délivrés contre un paiement largement plus élevé que leur coût de fabrication.

Le dernier indicateur met en évidence le nombre de documents délivrés par agent consulaire. Il nous apprend que les résultats sont globalement en phase avec les prévisions, exception faite des visas où le nombre de dossiers traités par agent s'avère largement supérieur aux objectifs : 350 visas délivrés par an et par ETPT contre 300 prévus et 310 réalisés en 2010.

V.- LE PROGRAMME 332 PRÉSIDENCE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8

La France a exercé tout au long de l'année 2011 la présidence du G20 ainsi que celle du G8. Le programme 332 a été créé afin de regrouper les crédits de l'État affectés au financement de la présidence française de ces deux événements. La création d'un programme distinct répondait au double souci d'offrir une meilleure lisibilité des dépenses engagées mais aussi de clarifier les responsabilités de gestion à travers un programme unique interministériel.

A.- LES CRÉDITS INITIAUX N'ÉTAIENT PAS SUFFISANTS

Les autorisations d'engagement consommées en 2011 se sont élevées à 71,7 millions d'euros pour un montant de 59,9 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale. Compte tenu des abondements provenant de fonds de concours (5,2 millions d'euros) ainsi que des ouvertures de crédits (15,7 millions d'euros), le total des crédits disponibles a été porté à 80,8 millions d'euros, le taux de consommation s'établissant à 88,7 %.

Les crédits de paiement consommés se sont établis à 61,5 millions d'euros pour une dotation en loi de finances initiale de 49,9 millions d'euros et des ouvertures de crédits et des fonds de concours d'un montant total de 14 millions d'euros, portant le total des crédits de paiement disponibles à 64 millions d'euros. Au total, la consommation finale des crédits disponibles s'est établie à 96,1 %.

Ce programme étant dépourvu de tout emploi, la quasi-totalité des crédits dépensés l'ont été en dépenses de fonctionnement, hors 0,4 million d'euros affectés à des dépenses d'intervention.

B.- UNE PERFORMANCE SOBREMENT MESURÉE

Ce programme a été assorti de deux objectifs, chacun mesuré par un indicateur. Le premier objectif Réussir l'organisation de la présidence française des sommets du G20 et du G8 a été mesuré par un sondage auprès des participants. 77 % des personnes interrogées se sont déclarées satisfaites, l'objectif ayant été fixé à 80 %.

L'objectif 2 Accroître la notoriété de la France et de ses positions a été mesuré par la fréquentation des sites internet consacrés à cette double présidence. 476 040 internautes ont fréquenté ces sites pour un objectif fixé à 400 000 connections.

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

SOMMAIRE

	Pages
I.– MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE EXÉCUTION QUI DÉVIE NETTEMENT DE LA TRAJECTOIRE PRÉVUE	20
A.– DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	20
B.– DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NOMBREUX ET TARDIFS	21
1.– D'importants mouvements de crédits	21
2.– Des mouvements tardifs et pas toujours justifiés	21
C.– DES DÉPENSES EN PERSONNEL FREINÉES PAR LES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS	22
1.– Une large contribution à l'objectif de baisse des effectifs	22
2.– Des dépenses en personnel dynamiques, mais freinées	22
II.– LE PROGRAMME <i>ADMINISTRATION TERRITORIALE</i> : D'INDÉNIABLES EFFORTS CONSENTIS PAR LES PRÉFECTURES	23
A.– UNE ADMINISTRATION PARTICULIÈREMENT TOUCHÉE PAR LES BAISSSES D'EFFECTIFS ..	23
1.– Un taux de non-remplacement singulièrement élevé	23
2.– Une masse salariale qui progresse malgré tout	23
B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AFFECTÉE PAR QUELQUES PROBLÈMES IRRÉSOLUS	24
1.– Des dépenses globalement stables, légèrement inférieures à la prévision	24
2.– Une exécution cependant dégradée par quelques problèmes récurrents	24
C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI PEUVENT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉS	25
III.– <i>VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE</i> : UN PROGRAMME INTRINSÈQUEMENT LIÉ A L'ACTUALITÉ ÉLECTORALE	27
A.– UN PROGRAMME LARGEMENT PRIVÉ DE SA SUBSTANCE	27
B.– DES ÉLECTIONS AUX COÛTS GLOBALEMENT BIEN CONTENUS	27
C.– UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE A ÉTOFFER	28
IV.– LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR</i> : LA CIBLE BUDGÉTAIRE PERDUE DE VUE	29
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE QUI DÉRAPE	29
1.– Des dépenses supérieures aux prévisions	29
2.– L'« impasse » des dépenses de contentieux	29
B.– RECENTRER LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE	30
1.– Les objectifs et indicateurs	30
2.– Créer un indicateur de performance évaluant la maîtrise des dépenses de contentieux	31

La mission Administration générale et territoriale de l'État (AGTE) relève du ministère de l'Intérieur, dont elle met en œuvre, à travers ses trois programmes, deux responsabilités essentielles : assurer la présence et la continuité de l'État sur le territoire de la République ; et garantir la mise en œuvre des politiques publiques nationales.

En 2011, la mission a été initialement dotée de 2 570 millions d'euros en autorisations d'engagements et 2 450 millions d'euros en crédits de paiement ⁽¹⁾, soit une baisse respective de 0,8 et 5 % par rapport à 2010.

À noter que le périmètre de la mission AGTE a été légèrement modifié avec la création du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission Direction de l'action du Gouvernement, qui a réduit le champ des dépenses du programme 307 *Administration territoriale*, en retranchant les dépenses de fonctionnement des préfetures.

I.- MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UNE EXÉCUTION QUI DÉVIE NETTEMENT DE LA TRAJECTOIRE PRÉVUE

A.- DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Le budget exécuté de la mission s'est élevé à 2 800 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 557 millions d'euros en crédits de paiement. Si les crédits de paiement consommés sont en légère baisse par rapport à 2010 (- 3 %), on observe une hausse significative des autorisations d'engagement (+ 7 %), qui rend compte de deux phénomènes : des opérations immobilières menées en 2011 de manière anticipée, et des dépenses de contentieux très dynamiques et largement sous-budgétisées.

C'est donc principalement le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* qui est à l'origine de la hausse des autorisations d'engagement (+ 46 % par rapport à 2010). Les deux autres programmes 307 *Administration territoriale* et 232 *Vie politique, culturelle et associative* enregistrent quant à eux une baisse de leurs crédits exécutés, aussi bien en termes d'autorisations d'engagement (respectivement - 2,8 et - 26 %) que de crédits de paiement (- 2,6 et - 32 %).

Les comparaisons des dépenses entre 2010 et 2011 doivent toutefois être prises avec précaution, dans la mesure où des changements de périmètre sont intervenus, et où 2010 a été marquée par la bascule progressive de la comptabilité des programmes au nouveau logiciel Chorus.

(1) Cette dotation initiale inclut les crédits votés en loi de finances initiale et les attributions de produits et fonds de concours.

B.– DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NOMBREUX ET TARDIFS

1.– D'importants mouvements de crédits

Les besoins supplémentaires de crédits apparus en cours de gestion ont donné lieu à d'importants mouvements réglementaires. Huit décrets de transfert ont affecté les trois programmes de la mission. Au total, 438 millions d'euros de crédits additionnels ont été ouverts en autorisations d'engagement, et 145 millions en crédits de paiements, portant le budget total de la mission à 3 008 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 595 millions en crédits de paiement.

Sur ce total, un montant important de crédits est resté non consommé à la fin de l'année : 207 millions d'euros en autorisations d'engagements et 39 millions d'euros de crédits de paiement, selon le Comité budgétaire et comptable du ministère, avec toutefois des incertitudes sur les montants exacts, en raison d'une comptabilité des engagements encore approximative.

2.– Des mouvements tardifs et pas toujours justifiés

La Cour des comptes a estimé que ces mouvements de crédits en gestion étaient loin d'être tous justifiés. La LOLF ⁽¹⁾ dispose que les transferts de crédits ne peuvent être effectués qu'à titre exceptionnel (art. 12). Or, en 2010 comme en 2011, la mise à disposition d'agents exerçant l'emploi de délégué de préfet par les préfectures a été financée par des transferts, alors même qu'elle était prévue. Il en est allé de même pour la gestion des places des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile, confiée aux préfectures des chefs-lieux de région.

Par ailleurs, l'article 12 dispose que l'emploi des crédits transférés doit correspondre à des actions du programme d'origine, ce qui est loin d'être toujours le cas. En l'absence d'une telle correspondance, les mouvements de crédits doivent faire l'objet d'un décret d'avance pris après avis des commissions des finances et ratifié *a posteriori* par le Parlement, ou d'une disposition en loi de finances rectificatives. Le Parlement a ainsi un droit de regard plus important sur ces mouvements de crédits.

Enfin, le remboursement des frais de campagne pour les candidats aux élections cantonales a été financé par décret d'avance, alors que cette dépense aurait dû être prévue et intégrée dans les demandes de crédits du projet de loi de finances.

Ces mouvements de crédits en gestion sont souvent intervenus tardivement, tel le virement opéré le 3 novembre 2011 du programme 307 *Administration territoriale* vers le programme 333, après constat de l'insuffisance des crédits initialement réaffectés. Cette opération tardive a perturbé la gestion au

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

niveau déconcentré, obligeant certains responsables à suspendre leurs opérations, d'autres à les accélérer, sans pouvoir toujours engager les crédits nécessaires à temps.

Ainsi, le caractère tardif des mouvements de crédits est un obstacle à la bonne gestion, dans la mesure où les gestionnaires n'ont pas le temps d'en disposer au niveau déconcentré, d'où l'importance des crédits non consommés en fin d'exercice.

C.- DES DÉPENSES EN PERSONNEL FREINÉES PAR LES RÉDUCTIONS D'EFFECTIFS

1.- Une large contribution à l'objectif de baisse des effectifs

La mission AGTE est en pointe sur l'objectif de réduction des effectifs, avec un taux moyen de non-remplacement s'élevant à 69 % en 2011, largement au-delà de l'objectif de 50 %. Le plafond d'emplois du ministère se situait en 2011 à 33 402 ETPT ⁽¹⁾, mais seuls 32 840 ETPT étaient effectivement pourvus. En 2011, 910 ETPT ont été supprimés, contre 698 réductions imposées par le schéma d'emplois. Les réductions n'ont cependant pas été également réparties entre les programmes, et il convient de noter l'effort particulier demandé à l'administration territoriale (cf *infra*).

2.- Des dépenses en personnel dynamiques, mais freinées

Les réductions d'effectifs n'ont cependant pas permis une baisse simultanée des dépenses en personnel. Entre 2007 et 2011, les dépenses du titre 2 ont augmenté de 99 millions d'euros, mais seulement de 1,46 million entre 2010 et 2011.

Ce dynamisme s'explique par diverses mesures catégorielles, et par la hausse de la cotisation au compte d'affectation spécial Pensions. Parmi les mesures catégorielles, on recense des mesures statutaires : mise en place du nouvel espace statutaire (NES) pour les personnels administratifs de catégorie B ; nouveau plan de requalification pour les personnels administratifs de catégories B et C. Des mesures indemnitaires ont complété le dispositif : revalorisations indemnitaires par rapport à la moyenne interministérielle pour garantir l'attractivité du ministère ; mise en place de la prime de fonctions et de résultats pour les attachés du ministère le 1^{er} janvier 2011 ; et revalorisation du régime indemnitaire des hauts fonctionnaires.

(1) Équivalents temps plein travaillés.

II.— LE PROGRAMME *ADMINISTRATION TERRITORIALE* : D'INDÉNIABLES EFFORTS CONSENTIS PAR LES PRÉFECTURES

A.— UNE ADMINISTRATION PARTICULIÈREMENT TOUCHÉE PAR LES BAISSSES D'EFFECTIFS

1.— Un taux de non-remplacement singulièrement élevé

Le programme 307 *Administration territoriale* a vu ses effectifs se réduire de 717 emplois entre 2010 et 2011. L'exécution du schéma d'emploi prévu en loi de finances initiale donnait 699 suppressions d'emplois avec une estimation de 866 départs en retraite, soit un taux de non-remplacement de 80 %. Finalement 1 014 personnes ont fait valoir leurs droits à pension, portant le taux de non-remplacement à 70 %, ce qui est encore largement supérieur à la règle des 50 %. Sur la période 2009-2011, le taux de non-remplacement dans l'administration territoriale a été en moyenne de 84 %.

L'effort demandé aux préfetures en termes de réductions d'emplois a donc été considérable : en moyenne 2,3 à 2,5 % de leur effectif par an au cours des derniers exercices. Cela a posé un problème d'équité entre l'administration territoriale et les services centraux, touchés dans une moindre mesure par les réductions d'emplois (taux moyen de non-remplacement de 53 % sur 2009-2011). Le ministère a pris acte de cette situation dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2012, en prévoyant de faire peser davantage les efforts sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Le projet de loi de finances 2012 a encore tout de même prévu 453 suppressions d'ETPT pour le programme 307.

2.— Une masse salariale qui progresse malgré tout

Les crédits du titre 2 du programme 307 consommés en 2011 se sont élevés à 1 442 millions d'euros, contre 1 439 en 2010. La Cour des comptes ⁽¹⁾ a examiné l'impact sur la masse salariale du programme de non-remplacement des départs en retraite en 2009 et en 2010. Les réductions d'effectifs auraient ainsi permis une économie nette de 4,2 millions d'euros en 2009. En revanche, en 2010, elles auraient en fait été plus que compensées par les mesures catégorielles adoptées dans leur sillage, pour un surcoût final de 4,4 millions d'euros.

(1) Cour des comptes, « Résultat en gestion budgétaire de l'État en 2011 », mai 2012.

B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AFFECTÉE PAR QUELQUES PROBLÈMES IRRÉSOLUS

1.– Des dépenses globalement stables, légèrement inférieures à la prévision

Le programme 307 *Administration territoriale* a été doté de 1 680 millions d'euros en autorisations d'engagements et 1 654 millions en crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2011. Après diverses ouvertures et annulations de crédits, il a finalement disposé de 1 799 millions d'euros en autorisations d'engagements et 1 743 millions en crédits de paiement. Sur ce total, respectivement 94 % des autorisations d'engagement (1 693 millions d'euros) et 98 % des crédits de paiement (1 713 millions d'euros) ont effectivement été consommés, soit – 3 % en moyenne par rapport à 2010. Toutefois, avec la création du programme 333, les dépenses de fonctionnement des préfetures ont été retranchées du programme 307, ce qui explique l'essentiel de la baisse des dépenses par rapport à 2010.

Les dépenses du programme 307 sont principalement des dépenses de personnel (85 % du total des crédits consommés).

2.– Une exécution cependant dégradée par quelques problèmes récurrents

– *La fabrication de la Carte Nationale d'Identité*

Depuis 2009, une part de la redevance versée sous forme de timbres fiscaux acquittés lors de la remise des passeports biométriques a été affectée à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), afin de financer la mise en place de la carte nationale d'identité électronique (CNIe). Celle-ci devait être autorisée par une loi, dont l'adoption a été retardée, et qui a finalement été partiellement censurée par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾. Par conséquent, en 2009, 2010 et 2011, la CNI a continué d'être produite et délivrée par l'administration, sans que les dépenses associées (une vingtaine de millions d'euros par an) ne soient prévues en loi de finances initiale.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a ainsi noté des « incertitudes durables » sur les ressources permettant le financement de la CNI, réalisé en 2011 par le dégel de la réserve de précaution (9,15 millions d'euros), un mouvement de fongibilité asymétrique (5,65 millions d'euros) et le report d'autres opérations prévues sur le programme (4,5 millions d'euros). Dans le même temps, l'ANTS a bénéficié d'un fonds de roulement considérable, de l'ordre de 79 millions d'euros en 2010 et 72 millions en 2011.

Les choses devraient toutefois rentrer dans l'ordre, puisque le ministère a prévu dans le projet de loi de finances pour 2012 de confier à l'ANTS l'intégralité du financement de la CNI – quel qu'en soit le modèle – à compter de

(1) *Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012.*

décembre 2011. Par ailleurs, il importera d'assurer le remboursement total à l'État des sommes perçues par l'ANTS au titre de la fabrication de la CNI en 2010 et 2011 ; le projet de loi de finances pour 2012 a prévu le remboursement de 40 millions d'euros, mais cela ne représente qu'une partie des sommes dues.

– *La compensation des mises à disposition*

En 2011, le programme 307 finance les dépenses de rémunération de 8 agents mis à disposition de l'ANTS, et de 32 préfets « hors cadres » mis à disposition ou affectés en dehors des services du ministère. Or, la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique⁽¹⁾ et son décret d'application du 26 octobre 2007 prévoient la compensation financière des mises à disposition. Il convient donc d'organiser effectivement ces compensations qui représentent un manque à gagner pour le programme 307, par la signature de conventions entre l'administration territoriale et l'administration d'accueil des agents.

C.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI PEUVENT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉS

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

Les trois indicateurs enregistrent des évolutions positives par rapport à 2010, et atteignent ou dépassent les objectifs fixés dans le projet annuel de performance (PAP). 80,4 % des plans de prévention des risques naturels ont été approuvés en 2011 contre 72 % en 2010 ; 96 % des établissements recevant du public ont été visités par la commission de sécurité contre 92 % ; et 84 % des exercices de sécurité civile ont été réalisés dans les temps sur les sites soumis aux plans particuliers d'intervention (PPI), en très légère hausse par rapport à 2010.

La Cour des comptes relève toutefois que seul l'aspect réglementation générale de l'objectif 1 (95 millions d'euros consommés en 2010) est couvert par ces indicateurs, au détriment de ce qui a trait à la sécurité nationale (43 millions d'euros). Par ailleurs, les données concernant Paris et les collectivités d'outre-mer ne sont pas comprises dans les indicateurs. Des travaux pour inclure les chiffres de la préfecture de police de Paris ont toutefois été engagés par le ministère.

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

Cet objectif est celui qui mobilise le plus d'agents en préfecture ; il tient aussi compte de l'ANTS, seul opérateur du programme, dont les compétences en la matière sont croissantes, ainsi que des actions des collectivités territoriales qui contribuent à la performance de ce programme.

(1) Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

Les indicateurs donnent là encore des résultats globalement satisfaisants, en amélioration par rapport à 2010 : près de 10 000 dossiers de fraude documentaire ont ainsi été détectés par les préfetures en 2011, contre 8 800 en 2010 ; et il faut en 2011 en moyenne 3 jours pour obtenir une carte d'identité et 11 jours pour obtenir un passeport (3 jours et 14 jours en 2010).

Toutefois, le mode de calcul des délais de délivrance des titres ne tient pas compte des stocks ; le ministère a donc indiqué vouloir le modifier pour 2013. Par ailleurs, le comptage des dossiers de fraude documentaire se fait manuellement, sans harmonisation préalable des méthodes entre les préfetures, qui ne sont d'ailleurs pas les seules à intervenir dans ce contrôle. Ce dernier indicateur présente donc un défaut de fiabilité qu'il convient de corriger.

– Objectif 3 : Moderniser et rationaliser le contrôle de légalité

Les indicateurs rendent compte de nouvelles améliorations, parfois plus timides que prévues. 92 % des actes prioritaires ⁽¹⁾ des collectivités territoriales (et leurs établissements) et des établissements publics de coopération intercommunale reçus en préfeture ont été contrôlés en 2011 ; c'est mieux qu'en 2010 (91 %), mais on est encore loin de l'objectif intermédiaire fixé pour 2011 (96 %) et de l'objectif final de 100 % des actes prioritaires contrôlés en préfeture. 60 % des actes ayant fait l'objet d'une quelconque intervention en préfeture ont été retirés ou réformés par la suite, contre 54 % en 2010. Toutefois, cet indicateur s'avère peu fiable en raison de la diversité d'interprétations dont fait l'objet la notion d'« intervention en préfeture ». Dans le PAP pour 2012, il a donc été remplacé par un autre indicateur permettant de mieux apprécier la fonction de conseil attendue de la part des préfetures.

Enfin, 22 % des actes transmis aux préfetures dans le cadre du contrôle de légalité l'ont été via l'application ACTES, ce qui reste peu, mais représente tout de même un progrès par rapport à 2010 (16 %). À noter que ce dernier indicateur exclut à nouveau Paris et les collectivités d'outre-mer.

– Objectif 4 : Améliorer la coordination des actions interministérielles

Un seul indicateur rend compte du délai nécessaire pour instruire des dossiers ICPE ⁽²⁾ et loi sur l'eau : 311 jours en moyenne en 2011, contre 340 en 2010. Selon la Cour des comptes, cet indicateur ne repose toutefois pas sur un levier d'action identifiable, le préfet n'étant pas en mesure de peser seul sur son évolution par l'emploi qu'il fait des crédits mis à sa disposition. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un indicateur de performance.

(1) Sont considérés comme prioritaires les actes relevant du domaine de l'intercommunalité, de la commande publique, de l'urbanisme, de l'environnement ou correspondant aux grands enjeux de la fonction publique, ainsi que ceux relevant d'une priorité définie localement par le préfet dans le cadre de sa stratégie de contrôle.

(2) Installation classée pour la protection de l'environnement.

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

Cet objectif rend compte de l'engagement croissant – aujourd'hui généralisé – des préfetures dans des démarches de qualité. 39 sites sont certifiés Qualipréf ou ISO ou labellisés Marianne en 2011, contre 37 en 2010. Ce chiffre reste très en deçà de la prévision (55), ce qui s'explique par le fait que les résultats ne sont pas immédiats, et devraient plutôt se traduire dans les chiffres à partir de 2012.

III.– VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE : UN PROGRAMME INTRINSÈQUEMENT LIÉ A L'ACTUALITÉ ÉLECTORALE

A.– UN PROGRAMME LARGEMENT PRIVÉ DE SA SUBSTANCE

Le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* a été doté en loi de finances initiale de 191 millions d'euros en autorisations d'engagement, et 185 millions en crédits de paiement ; respectivement 174 et 165 millions ont effectivement été consommés. La vie politique absorbe près de 99 % des crédits de ce programme (172 millions des autorisations d'engagement), 1 % étant affecté aux cultes (2,3 millions d'euros) et le reliquat (150 000 euros) à la vie associative.

La Cour des comptes recommande depuis 2010 la restructuration de ce programme, qui a perdu beaucoup de sa substance, notamment avec le transfert des ministres du culte vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*. Le volet « vie culturelle » ne comprend plus aujourd'hui que des dépenses immobilières et des subventions aux cultes des départements d'Alsace et de Moselle, seules collectivités encore sous le régime du Concordat de 1801.

Le ministère exprimait en 2011 l'intention de supprimer les actions 4 et 5 relatives à la vie culturelle et à la vie associative, mais il est revenu sur ses positions au motif que leur maintien permettait une meilleure information pour les parlementaires, quant à l'utilisation de ces crédits très spécifiques.

B.– DES ÉLECTIONS AUX COÛTS GLOBALEMENT BIEN CONTENUS

103 millions d'euros en autorisations d'engagement et 101 millions en crédits de paiement ont été ouverts en loi de finances initiale pour financer les élections sénatoriales et cantonales qui se sont déroulées en 2011. Sur ce total, respectivement 85 millions et 83 millions d'euros ont effectivement été consommés.

Ces bons résultats tiennent pour partie au fait que le nombre de candidats au premier tour de scrutin s'est révélé moins important que prévu (5 candidats par canton au lieu de 6). Mais ils tiennent aussi aux efforts de maîtrise des coûts réalisés par les préfetures pour la mise sous pli de la propagande électorale, laquelle a été externalisée alors qu'elle était auparavant effectuée en régie. Ainsi la mise sous pli a coûté 0,3 million d'euros en moins qu'en 2004, alors que le nombre d'électeurs s'est accru entre les deux dates.

C.– UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE À ÉTOFFER

– Objectif 1 : Organiser les élections au meilleur coût

Le coût moyen par électeur des élections cantonales et sénatoriales s'est élevé à respectivement 3,75 euros et 0,10 euro. À titre de comparaison, les élections régionales de 2010 avaient coûté en moyenne 3,11 euros par électeur, dont 2,13 euros pour la propagande électorale.

Selon le ministère, le coût de l'envoi de la propagande électorale pour les élections cantonales s'est élevé à 43,6 millions d'euros, soit 58 % du coût total. Ces montants élevés justifient une réflexion sur les moyens de faire évoluer la propagande électorale pour en diminuer le coût. Toutefois, les partis politiques n'ont, à ce jour, pas réussi à s'entendre sur une solution.

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

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a mis en moyenne en 2011, comme en 2009 et 2010, 5 jours pour traiter les comptes avant leur publication au JO. Toutefois, la CNCCFP étant une autorité administrative indépendante, cet indicateur ne permet pas d'évaluer la performance de la gestion du responsable du programme 232, dans la mesure où celui-ci n'a aucune marge de manœuvre sur le résultat.

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

96,5 % des demandes ont été traitées en moins de 6 mois en 2011, ce qui représente un recul par rapport à 2010 (98,2 %), mais reste au-delà de la prévision, établie à 90 %.

Cependant, comme le signale la Cour des comptes, ce dernier indicateur ne s'applique qu'à moins de 0,1 % des crédits du programme, dont il n'est donc pas représentatif. Le Gouvernement envisage d'ailleurs sa suppression pour 2013. Il reste que la stratégie de performance du programme 232 doit être renforcée par de nouveaux indicateurs plus pertinents, de façon à permettre une véritable appréciation de son pilotage.

IV.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR : LA CIBLE BUDGÉTAIRE PERDUE DE VUE

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE QUI DÉRAPE

1.– Des dépenses supérieures aux prévisions

Le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* a été crédité en loi de finances initiale pour 2011 de 700 millions d'euros en autorisations d'engagement et 611 millions en crédits de paiement. Après divers mouvements de crédits, le programme a disposé de 1 018 millions en autorisations d'engagement, et 680 millions en crédits de paiement, respectivement 933 millions et 678 millions d'euros ayant finalement été consommés.

À l'exécution, on observe donc un véritable dérapage des autorisations d'engagement, qui dépassent de 233 millions la prévision. Ces autorisations d'engagement supplémentaires ont été ouvertes pour couvrir des dépenses immobilières effectuées de manière anticipée en 2011, ainsi que pour régler des dépenses de contentieux. La Cour des comptes a attiré l'attention du législateur sur certaines dépenses immobilières qui avaient reçu un avis réservé du conseil de l'immobilier de l'État, notamment le déménagement des services centraux du ministère vers l'immeuble « Lumière » situé dans le XII^{ème} arrondissement. Le report du déménagement a, de surcroît, occasionné le paiement d'un double loyer, pour un surcoût de 6,9 millions d'euros.

Côté emploi, le programme contribue à l'objectif de non-remplacement à hauteur de 53 % en 2011, avec 67 suppressions de postes ; effort moindre que celui imposé aux préfetures. Les dépenses en personnel ont pourtant nettement augmenté entre 2010 et 2011, pour atteindre 330 millions d'euros (+ 11 millions d'euros). Les mesures catégorielles adoptées sont, là encore, cause de ce dynamisme persistant de la masse salariale.

2.– L'« impasse » des dépenses de contentieux

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a qualifié d'« impasse » la gestion par le ministère des dépenses de contentieux et de protection juridique dans le cadre du programme 216. En 2010, la dotation réservée en loi de finances initiale à l'action 6 (frais de contentieux) s'élevait à 83 millions d'euros ; 114 millions ont finalement été dépensés. À ces crédits s'ajoutait une somme de 32,5 millions d'euros, au titre de la dernière tranche de l'indemnisation prévue par l'article 103 de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2008, et destinée à mettre un terme au contentieux indemnitaire relatif à la délivrance des CNI et des passeports par les communes. 28 millions d'euros ont encore été versés à ce titre en 2011. Cette année-ci, la dotation initiale était également de 83 millions d'euros ; 120 millions d'euros de crédits ont été consommés, hors dotation aux communes.

Ces dépenses de contentieux sont principalement liées au refus de concours de la force publique. Les préfectures ont été incitées à privilégier les indemnisations amiables afin d'éviter les frais de justice. Le ministère estimait le coût de ce contentieux en 2011 à 65 millions d'euros. Les dépenses liées au **contentieux des étrangers** sont également en très forte progression, en raison de la multiplication des instances contentieuses à l'échelon préfectoral et ministériel, et de la conclusion de marchés d'avocats nécessaires pour assurer la représentation systématique de l'État. En 2010, ce contentieux a coûté 12,8 millions d'euros à l'État ; pour 2011, ce coût devait approcher les 15 millions. Étant donné le dynamisme de ce contentieux, le ministère prévoit que l'augmentation des dépenses se poursuivra au même rythme en 2012 et 2013.

Dès lors que la tendance à la hausse des dépenses de contentieux est bien intégrée, la sous-budgétisation récurrente de ce poste ne peut qu'étonner. Dans le projet de loi de finances pour 2012, la dotation de l'action 6 est en baisse, avec seulement 82 millions d'euros prévus, alors que la dépense est estimée à 127 millions d'euros. Il convient donc de renforcer la prévision budgétaire sur ce poste.

B.– RECENTRER LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE

1.– Les objectifs et indicateurs

– Objectif 1 : Optimiser la fonction juridique du ministère

Le délai moyen de publication des textes d'application des lois est passé de 11 mois en 2010 à moins de 7 mois en 2011. La Cour des comptes relève qu'un indicateur global de la mission Direction de l'action du Gouvernement retrace déjà le taux d'exécution des lois.

– Objectif 2 : Optimiser la fonction de formation

77 % des besoins de formation à la prise de poste étaient couverts en 2011, contre 79 % en 2010, ce qui reste toutefois supérieur à l'objectif de 72 % fixé dans le PAP. Le ministère justifie l'écart entre 2010 et 2011 par la difficile fiabilisation des données issues des services déconcentrés.

– Objectif 3 : Rendre la gestion efficiente

Divers ratios rendent compte de l'efficience de la gestion dans le domaine des ressources humaines, le domaine informatique et bureautique, le domaine immobilier. Avec un taux d'emploi de personnes handicapées de 5,94 %, le ministère se rapproche de l'objectif légal des 6 %.

Par ailleurs, la durée d'indisponibilité du réseau général de transport (RGT), qui assure l'interconnexion des systèmes d'information et de communication du ministère de l'Intérieur, a diminué de 14h17 à 12h51 entre 2010 et 2011 ; et la durée d'indisponibilité des applications a décru de 44h à 30h46. Par contre, le ratio d'efficacité bureautique s'est très peu amélioré : de 525 à 522 euros par poste, contre 404 donnés en prévision.

Les ratios d'efficacité immobilière donnent des résultats inégaux. Seules 50 % des livraisons ont été effectuées dans les temps en 2011, contre 62 % en 2010. Mais 70 % des opérations livrées en 2011 respectaient le budget initial, représentant 82 % du coût des opérations livrées cette année-ci. Le surcoût global des opérations livrées représente 2 % de ce total.

2.– Créer un indicateur de performance évaluant la maîtrise des dépenses de contentieux

L'information du Parlement en matière de contentieux a été améliorée dans le PAP annexé au projet de loi de finances pour 2012. Le ministère y détaille plus précisément les crédits de l'action 6, recensant les principaux contentieux sources de dépenses et prévoyant leur évolution. Cependant, il n'existe toujours pas d'indicateur de performance associé à ces dépenses, alors même que les crédits consommés dans le cadre de l'action 6 représentent 42 % de l'ensemble des crédits de paiement du programme, et que la gestion de cette activité contentieuse mobilise de nombreux agents.

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

SOMMAIRE

	Pages
I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011 A ÉTÉ MOINS TROUBLÉE QUE CELLE DES DEUX ANNÉES PRÉCÉDENTES	35
A.- L'EXERCICE A ÉTÉ MARQUÉ PAR L'AUTOFINANCEMENT DES MESURES D'INDEMNISATION LIÉES À LA SÉCHERESSE ET DE L'APUREMENT COMMUNAUTAIRE	35
1.- Le programme 154 <i>Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires</i>	35
a) <i>L'absence de crise d'envergure et le coût contenu de la sécheresse 2011 ont permis au responsable de programme de couvrir les impasses budgétaires sans recourir à des crédits supplémentaires</i>	36
b) <i>La dépense fiscale du programme demeure importante et très concentrée</i>	38
2.- Le programme 149 <i>Forêt</i>	38
a) <i>À la différence des programmes 154 et 215, le programme 149 a surtout connu, en cours de gestion, des annulations</i>	39
b) <i>Une dépense fiscale contenue et jugée efficace</i>	39
4.- Le programme 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	40
B.- LE COMPTE SPÉCIAL DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	41
II.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE DEMEURE LIMITÉE PAR LA NATURE DES DÉPENSES FINANCIÉES	42
A.- LES PERFORMANCES DE LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES SONT CONTRASTÉES	42
1.- Les indicateurs pléthoriques du programme 154	42
2.- La mesure de la performance en panne sur le programme 149	43
3.- Le programme 215 : des résultats délicats à interpréter	44
B.- LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU COMPTE SPÉCIAL DEMEURE EMBRYONNAIRE	45

La mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales (APAFAR) représente des dépenses annuelles atteignant 3,58 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,57 milliards d'euros en crédits de paiement, soit à peine un quart du financement public – communautaire ou national – des politiques agricoles qui totalisait 16 milliards d'euros en 2011 ⁽¹⁾.

Elle comporte quatre programmes distincts :

- le programme 154 *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* qui regroupe les trois cinquièmes des crédits budgétaires et la majeure part de la dépense fiscale ;
- le programme 149 *Forêt*, pour un dixième des crédits ;
- le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* ;
- et, depuis l'exercice 2008, le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* qui fait l'objet d'un commentaire séparé.

Par souci de cohérence, les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) *Développement agricole et rural* sont présentés ci-après.

Sur l'ensemble de la mission *APAFAR*, les dépenses enregistrent une baisse de 5,4 % par rapport à 2010, soit le même ordre de grandeur que la diminution du plafond d'emplois de la mission (– 6,2 %). Cette baisse est partiellement justifiée par trois mesures de périmètre :

– le transfert aux services du Premier ministre des crédits mutualisés des directions départementales interministérielles – DDI – (11,68 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement jusqu'alors inscrits sur le programme 215) ;

– le transfert des dépenses relatives à la génétique animale (8,24 millions d'euros) et à la sélection végétale (1,33 million d'euros) au compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* ;

– la fin programmée du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture lancé en décembre 2009 pour venir en aide aux agriculteurs en difficulté et la fin de l'apurement de la dette aux éleveurs pour le service public de l'équarrissage.

(1) Cf. Les concours publics à l'agriculture en 2011, *Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Commission des Comptes de l'Agriculture de la Nation, 20/12/2011. À cette somme peuvent encore être ajoutées les dépenses fiscales, plus difficiles à mesurer, qui entraînent pour l'État un manque à gagner de l'ordre de 2,19 milliards d'euros.*

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011 A ÉTÉ MOINS TROUBLÉE QUE CELLE DES DEUX ANNÉES PRÉCÉDENTES

A.- L'EXERCICE À ÉTÉ MARQUÉ PAR L'AUTOFINANCEMENT DES MESURES D'INDEMNISATION LIÉES À LA SÉCHERESSE ET DE L'APUREMENT COMMUNAUTAIRE

Alors que le dernier exercice s'était caractérisé par une surconsommation par rapport aux crédits de la mission votés en loi de finances initiale, de l'ordre de 650 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 667 millions d'euros en crédits de paiement, l'exécution 2011 a été réalisée dans des conditions bien plus satisfaisantes au regard de la prévision initiale grâce à des dépenses mieux maîtrisées (- 20,6 % sur un an).

1.- Le programme 154 *Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*

Doté en loi de finances initiale pour 2011 de 1 974,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 030,8 millions d'euros en crédits de paiement, ce programme a enregistré une exécution globalement en ligne avec la prévision (90,5 %), masquant toutefois des sous-consommations relativement importantes au niveau des actions 11, 13 et 16.

Par rapport à l'an dernier, la consommation des crédits sur le programme 154 apparaît mieux contenue, avec une baisse des dépenses de près de 23 %.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 154 *ÉCONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES*

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2011	Dont titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont titre 5 Dépenses d'investissement	Dont titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2010
Adaptation des filières à l'évolution des marchés	89,3 %	n.a.	—	88,0 %	108,7 %
Gestion des crises et des aléas de la production	155,9 %	—	—	155,9 %	125,4 %
Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	67,6 %	n.a.	—	67,6 %	63,8 %
Gestion équilibrée et durable des territoires	96,0 %	161,5 %	38,8 %	96,0 %	182,6 %
Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	112,6 %	113,0 %	—	100,0 %	162,8 %
Gestion durable des pêches et de l'aquaculture	57,2 %	98,9 %	n.a.	45,9 %	101,8 %
Ensemble (y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)	94,0 % (90,5 %)	114,7 %	65,9 %	90,8 %	131,7 %

Source : rapport annuel de performances

Contrairement aux exercices précédents, les mouvements de crédits intervenus en cours de gestion sont demeurés limités :

– le report de 2010 vers 2011 de 59 millions d’euros en autorisations d’engagement ;

– l’ouverture, en lois de finances rectificatives, de 27,1 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 34 millions d’euros en crédits de paiement ainsi que l’annulation de 16,1 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement ;

– des ouvertures, par voie de fonds de concours, de 5,2 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement.

a) L’absence de crise d’envergure et le coût contenu de la sécheresse 2011 ont permis au responsable de programme de couvrir les impasses budgétaires sans recourir à des crédits supplémentaires

– L’action 11 Adaptation des filières à l’évolution des marchés révèle une sous-exécution de plusieurs dispositifs, sous l’effet de la mise en réserve de précaution et de redéploiements vers l’action 12, destinés notamment à financer la sécheresse 2011 ou le dispositif d’accompagnement spécifique des agriculteurs (DACS-AGRI) 2010 :

– 28,2 millions d’euros de crédits de paiement non consommés sur 167 millions votés pour les dispositifs de promotion des produits et d’orientation des filières mis en œuvre par FranceAgriMer et l’ODEADOM ;

– 7,6 millions d’euros de crédits de paiement non consommés sur 165 millions d’euros votés en loi de finances initiale au titre de la prime nationale supplémentaire à la vache allaitante ;

– 7,6 millions d’euros de crédits de paiement non consommés sur 90 millions votés au titre de l’aide aux producteurs de la filière sucrière des départements d’outre-mer ;

– 4,6 millions d’euros de crédits de paiement non consommés sur 13 millions d’euros votés pour les aides aux industries agroalimentaires ;

– L’exécution de l’action 12 Gestion des crises et de l’aléa est marquée par la surconsommation des crédits finançant les aides en faveur du redressement des exploitations en difficultés, initialement dotées de 4 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 4,5 millions d’euros en crédits de paiement mais pour lesquelles la dépense sur l’exercice s’est établi respectivement à 346 000 euros et 56,4 millions d’euros sous l’effet du règlement du DACS-AGRI de 2010.

Le paiement des indemnités liées à la sécheresse 2011, assuré par la caisse centrale de réassurance via le fonds national de gestion des risques en agriculture, est, en revanche, demeuré incomplet : sur un total de 113,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 120,5 millions d'euros en crédits de paiement disponibles ⁽¹⁾, respectivement 86,5 millions d'euros et 9,2 millions d'euros seulement ont pu être engagés et payés avant la fin de l'exercice. La différence – 27,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 111,4 millions d'euros en crédits de paiement – fera l'objet de reports sur 2012.

– L'action 13 Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles se caractérise essentiellement par une sous-consommation des crédits de paiement, résultant de redéploiements vers les actions 12 (dispositifs « sécheresse 2011 » et DACS-AGRI 2010) et 14 (mesures agroenvironnementales régionales).

– L'exécution de l'action 14 Gestion équilibrée et durable des territoires est globalement conforme à la prévision votée en loi de finances initiale 2011, en dépit de redéploiements modestes au regard des enveloppes des dispositifs concernés : 9,9 millions d'euros en crédits de paiement sur 237,9 millions d'euros relatifs aux indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN), 3 millions d'euros de crédits de paiement sur 66 millions d'euros votés au titre de la prime herbagère agro-environnementale. Par exception, la ligne finançant la mesure rotationnelle fait apparaître une sous-consommation très forte, liées à des ajustements des engagements réalisés en 2010, atteignant 10,6 millions d'euros sur 16 millions d'euros de crédits de paiement votés par la Représentation nationale.

– L'action 15 Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions finance, entre autres, les refus d'apurement communautaires et les subventions pour charges de service public versées à l'Agence de services et de paiement (ASP), à FranceAgriMer ou à l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE).

Ces refus d'apurement, prononcés par la Commission européenne lorsque des aides communautaires ont été versées par la France en méconnaissance des règles applicables, n'ont pas été pris en compte en loi de finances initiale, alors même qu'ils constituaient au moment de l'élaboration du projet de loi de finances une dépense certaine. Si elle est devenue habituelle, cette sous-budgétisation n'en demeure pas moins regrettable, comme l'a relevé, cette année encore, la Cour des comptes ⁽²⁾. Les dépenses correspondantes (37,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) ont été financées, pour les deux tiers des autorisations d'engagement et la totalité des crédits de paiement, par

(1) Ces crédits ont été mobilisés grâce au dégel de 77,3 millions d'euros (en autorisations d'engagement et crédits de paiement), à l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative (27,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 34 millions d'euros en crédits de paiement) ainsi qu'au redéploiement de 9,2 millions d'euros depuis d'autres actions du programme.

(2) NEB, pp.16-17.

redéploiement alors que les exercices précédents – caractérisés, il est vrai, par des montants de refus d’apurement plus élevés – avaient été marqués par des ouvertures de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative.

– L’action 16 Gestion durable des pêches et de l’aquaculture enregistre une sous-consommation importante consécutive, semble-t-il, à la non-imputation des crédits relatifs aux contrats bleus et au plan de sortie de flotte. Sollicités, les services du ministère n’ont pas été en mesure d’apporter d’éclaircissements sur ce point.

b) La dépense fiscale du programme demeure importante et très concentrée

Le programme 154 regroupe, cette année, 32 dépenses fiscales pour un total de 2 097 millions d’euros, représentant un montant comparable à celui des crédits budgétaires.

Les deux principales mesures portent sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques :

– la première concerne l’application d’un taux réduit au fioul domestique utilisé comme carburant dans les secteurs agricole et piscicole, pour un montant de 1 000 millions d’euros en 2010 et 2011 ;

– la seconde prend la forme d’une exonération partielle en faveur des biocarburants de cette taxe pour un coût estimé à 280 millions d’euros en 2011 contre 366 millions d’euros en 2010.

Évaluée en juin 2011 ⁽¹⁾, l’efficacité économique de ces deux dépenses fiscales a été jugée moyenne – notées respectivement 2 et 1 sur 3 – par l’Inspection générale des finances.

2.– Le programme 149 *Forêt*

Doté en loi de finances initiale de 359,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 371,0 millions d’euros en crédits de paiement, ce programme a reçu 345,5 et 358,3 millions d’euros, soit une minoration de respectivement 4 % et 3,4 %.

La consommation des crédits de paiement est demeurée globalement conforme à la prévision 2011 – 96,6 %, et même 99,6 % compte tenu des annulations intervenues avec la loi de finances rectificative de décembre – alors que l’exercice précédent avait été marqué par une forte surconsommation (*cf.* tableau).

(1) *Rapport du comité d’évaluation des dépenses fiscales et sociales, Inspection générale des finances, juin 2011.*

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149 *FORÊT*

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2011	Dont titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont titre 5 Dépenses d'investissement	Dont titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2010
Développement économique de la filière forêt-bois	105,3 %	96,2 %	–	110,9 %	262,8 %
Régime forestier et patrimoine forestier domanial	99,4 %	99,4 %	0 %	–	122,2 %
Amélioration de la gestion des forêts	94,4 %	99,0 %	–	93,8 %	105,6 %
Prévention des risques et protection de la forêt	84,2 %	79,7 %	31,3 %	128,8 %	96,8 %
Ensemble (y. c. FDC, ADP et ouvertures/annulations LFR)	96,6 % (99,6 %)	98,0 %	28,3 %	99,3 %	131,2 % (129,4 %)

Source : rapport annuel de performances

a) *À la différence des programmes 154 et 215, le programme 149 a surtout connu, en cours de gestion, des annulations*

Les lois de finances rectificatives de juillet et décembre 2011 ont annulé 12,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 13,2 millions d'euros de crédits de paiement, soit 3,7 % des crédits inscrits sur ce programme.

Ces annulations de la mise en réserve initiale ont porté, comme les années précédentes, principalement sur les actions 3 Amélioration de la gestion des forêts (– 9,4 millions d'euros) et 4 Prévention des risques et protection de la forêt (– 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et – 2,3 millions d'euros en crédits de paiement)

Les ouvertures se limitent au report de 2010 sur 2011 de 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,5 million d'euros en crédits de paiement lié aux reliquats des indemnisations suite à la tempête Klaus, ainsi qu'à l'ouverture de 0,4 million d'euros par rattachement de fonds de concours du Fonds de solidarité européenne.

b) *Une dépense fiscale contenue et jugée efficace*

Le total des neuf dépenses fiscales rattachées au programme 149 atteint cette année 83 millions d'euros (soit 23 % des crédits budgétaires), un montant inférieur de 2 millions d'euros à la dépense 2010 et de 10 millions d'euros au chiffre prévisionnel pour l'exercice.

Les deux principales niches sont relatives aux forêts détenues directement ou via un groupement et concernent :

– l'exonération des trois quarts de la valeur pour la détermination de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (50 millions d'euros de moindre recette en 2010 et 45 millions d'euros en 2011) ;

– l'exonération des droits de mutation sur les trois quarts de la valeur (21 millions d'euros en 2010 et 2011).

Seule la première de ces deux mesures a été étudiée par le comité d'évaluation des dépenses fiscales ⁽¹⁾ et sociales qui lui a attribué la note maximale de 3 correspondant à une bonne efficacité économique.

4.– Le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*

Avec des dépenses de 747,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 760,7 millions d'euros en crédits de paiement, le programme-support de la mission enregistre une baisse de 10 % des crédits consommés par rapport à 2010, sous l'effet des politiques de réduction des effectifs et de transfert vers les opérateurs de la mission.

La consommation des crédits est en ligne avec les prévisions votées en loi de finances initiale, malgré une surconsommation sur l'action 2 d'un montant cependant limité.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 215 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE*

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2011	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 2010
Moyens de l'administration centrale	95,8 %	95,0 %	98,2 %	41,0 %	422,2 %	98,5 %
Évaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	111,6 %	110,0 %	108,0 %	127,5 %	n.a.	85,0 %
Moyens des directions régionales et départementales	100,2 %	99,2 %	116,5 %	284,0 %	n.a.	95,8 %
Moyens communs	110,9 %	122,2 %	156,3 %	46,3 %	83,3 %	112,4 %
Ensemble (y. c. FDC, ADP et ouvertures/annulations LFR)	100,4 % (99,6 %)	99,7 %	116,0 %	51,1 %	221,0 %	98,6 % (97,5 %)

Source : rapport annuel de performances

Les principaux mouvements intervenus en cours d'exercice sont les suivants :

– le report de 2010 vers 2011 de 13,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4,1 millions d'euros en crédits de paiement ;

– le transfert de 5,9 millions d'euros (AE=CP) de dépenses de personnel ;

– l'annulation, par les trois lois de finances rectificatives de 2011, de 4,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 5,2 millions d'euros en crédits de paiement.

(1) Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales, Inspection générale des finances, juin 2011.

– En termes d’emplois, le plafond ministériel a poursuivi en 2011 sa décroissance. Sur la période 2007-2011, le programme 215 enregistre ainsi une baisse de 16 % de son plafond d’emplois.

Comme le relève la Cour des comptes, cette baisse n’est qu’imparfaitement répercutée dans l’exécution de titre 2 qui ne diminue que de 3,8 % au cours de la même période. Une telle déconnexion entre effectifs et crédits de personnel est responsable de fortes tensions en exécution ⁽¹⁾ (*cf.* tableau *supra*), s’explique principalement par le coût de certaines réformes et mesures catégorielles qui ont en partie contrarié les économies générées par les suppressions d’emplois.

B.– LE COMPTE SPÉCIAL DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Les recettes de ce compte, provenant de la perception de 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d’affaires des exploitants agricoles ⁽²⁾, se montaient à 110,5 millions d’euros en prévision. Elles ont presque atteint cet objectif, s’établissant en fin d’exercice à 110,4 millions d’euros.

Le compte a dégagé en fin d’exercice un excédent de 2 millions d’euros.

Le programme 775 *Développement et transfert en agriculture* finance le soutien apporté par le MAP aux structures chargées de conseil des agriculteurs.

Sur les 55 millions d’euros d’autorisations d’engagement et de crédits de paiement votés en loi de finances initiale, ont été consommés respectivement 54,9 (99,9 %) et 53,9 millions d’euros (98 %), compte tenu du report de 2010 sur 2011 de 480 000 euros en autorisations d’engagement et de 9,5 millions d’euros en crédits de paiement.

Le programme 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture* assure quant à lui le financement de l’appel à projets visant à mobiliser les acteurs du développement agricole et rural pour des actions de développement et de recherche appliquée.

La dotation initiale du programme (55,5 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement) a été majorée en gestion : les autorisations d’engagement ont été portées à 57,7 millions d’euros et les crédits de paiement à 86,3 millions d’euros, exclusivement par report depuis l’exercice 2010.

(1) La fin d’exécution du titre 2 a été à ce point délicate en termes de crédits disponibles que le responsable de programme n’a pas pu procéder au paiement de la fongibilité asymétrique liée au remboursement des agents mis à disposition par divers opérateurs au ministère, ce qui a eu pour effet d’augmenter le report de charges sur 2012.

(2) Prévus à l’article 302 bis MB du code général des impôts.

Les taux de consommation de cette dotation globale portent la marque de ce report massif : 98 % en autorisations d'engagement et 63,1 % en crédits de paiement. Les crédits de paiement non consommés – 31,8 millions d'euros – ont été reportés sur 2012.

II.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DEMEURE LIMITÉE PAR LA NATURE DES DÉPENSES FINANÇÉES

A.– LES PERFORMANCES DE LA MISSION AGRICULTURE, PÊCHE, FORÊT ET AFFAIRES RURALES SONT CONTRASTÉES

1.– Les indicateurs pléthoriques du programme 154

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

Objectif 1 :	Développer et promouvoir la production agricole sous signes officiels de qualité
Indicateur 1.1 :	Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U.)
Objectif 2 :	Renforcer l'organisation économique et assurer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires sur les marchés national et international
Indicateur 2.1 :	Évolution des regroupements d'organisations de producteurs
Indicateur 2.2 :	Taux de pénétration de l'assurance récolte
Objectif 3 :	Concilier activités économiques et préservation des milieux
Indicateur 3.1 :	Part des surfaces contractualisées en Natura 2000 dans le total des surfaces contractualisées en mesures agro-environnementales
Indicateur 3.2 :	Part d'azote maîtrisée par rapport à l'azote maîtrisable
Indicateur 3.3 :	Contrôles menés dans le cadre de la politique commune des pêches
Objectif 4 :	Favoriser l'attractivité des territoires ruraux
Indicateur 4.1 :	Taux de renouvellement des chefs d'exploitation
Indicateur 4.2 :	Part des exploitations en zone défavorisée dans l'ensemble des exploitations
Indicateur 4.3 :	Coût moyen de l'installation par hectare installé
Objectif 5 :	Mettre en œuvre les politiques communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 5.1 :	Coût de gestion des aides du second pilier
Indicateur 5.2 :	Délai moyen de mobilisation des aides d'urgence dans le cas des calamités agricoles
Indicateur 5.3 :	Taux de pénalité financière (refus d'apurement) au titre du second pilier de la politique agricole commune (PAC)

Le dispositif de mesure de la performance jouit désormais d'une relative stabilité, aucun objectif ou indicateur n'ayant été remis en cause sur ce programme entre le RAP 2010 et le RAP 2011. En dépit de l'évolution globalement favorable des objectifs 1 et 2, les cibles visées demeurent encore hors d'atteinte, en particulier sur l'indicateur 2.2 relatif à l'assurance récolte (49 % contre 29,3 % réalisés).

Au niveau de l'objectif 3, l'indicateur 1.3 continue, exercice après exercice, à largement dépasser la cible fixée (138 contrôles en 2011, 136 en 2010, 127 en 2009 pour des cibles de 100). Il serait souhaitable de réfléchir à une réorientation de l'indicateur, qui permettrait de mesurer l'efficacité des contrôles et non leur seul nombre. L'indicateur 3.1 n'est toujours pas renseigné, comme en 2010.

Les performances mesurées par l'objectif 4 sont plus contrastées ; si les indicateurs 4.1 et 4.2 sont en ligne avec les cibles, l'indicateur 4.3 qui mesure le coût moyen pour l'État des aides à l'installation affiche des résultats décevants, avec une forte augmentation s'expliquant notamment par la bonification de prêts supplémentaires en partie supportée par l'État.

Les indicateurs rattachés à l'objectif 5 enregistrent un progrès :

– le coût de gestion des aides PAC connaît une baisse sensible pour le deuxième pilier, en raison notamment du transfert sur le premier pilier de certaines activités (conversion ou maintien de l'agriculture biologique) consécutif au bilan de santé de la PAC ;

– les délais de traitement des dossiers des aides PAC se sont améliorés ;

– seul le taux de pénalité financière – c'est-à-dire le refus d'apurement – se dégrade mais il convient de souligner qu'il concerne l'exercice 2007, compte tenu des délais caractérisant cette matière.

2.– La mesure de la performance en panne sur le programme 149

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 149 *FORÊT*

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

L'analyse des résultats obtenus est limitée par la qualité des données figurant dans le RAP. Depuis plusieurs années, sur les quatre indicateurs que compte le programme, seuls deux sont renseignés de manière satisfaisante. Le résultat de l'indicateur 1.1 n'est pas disponible, tandis que les données de l'indicateur 3.1 ne sont que provisoires.

3.– Le programme 215 : des résultats délicats à interpréter

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

Objectif 1 :	Développer une politique informatique optimisant les relations du ministère de l'Agriculture et de la pêche avec les usagers
Indicateur 1.1 :	Taux de pénétration des téléprocédures
Objectif 2 :	Optimiser l'efficacité de la gestion des ressources humaines et accompagner les agents dans l'évolution de leurs missions
Indicateur 2.1 :	Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines
Objectif 3 :	Optimiser la gestion des moyens de fonctionnement
Indicateur 3.1 :	Coût immobilier et d'entretien du poste de travail en administration centrale
Indicateur 3.2 :	Dépense moyenne de fonctionnement courant par agent (hors loyers et charges immobilières)
Indicateur 3.3 :	Ratio d'efficacité bureautique
Indicateur 3.4 :	Respect des coûts et délais des grands projets
Indicateur 3.5 :	Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987
Indicateur 3.6 :	Délais de publication des textes d'application des lois
Objectif 4 :	Mettre en œuvre les actions des services régionaux et départementaux de l'agriculture et de la forêt dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 4.1 :	Efficacité des services régionaux et départementaux de l'agriculture et de la forêt

Le ministère se fixe comme objectif le développement des relations informatiques avec les usagers, mesuré sous la forme d'un taux de pénétration des téléprocédures (indicateur 1.1) qui progresse, dépassant largement la cible pour 2013.

Le principal indicateur relatif à la gestion des ressources humaines (indicateur 2.1) est en légère amélioration par rapport à 2010, traduisant les premiers effets de la mutualisation engagée sur 2011-2013.

L'optimisation de la gestion des moyens de fonctionnement (objectif 3) repose d'abord sur la réduction du coût de l'immobilier (indicateur 3.1). Ce coût est en hausse par rapport à 2009 et 2010 tout en demeurant inférieur à la cible ; aucune explication n'est fournie dans l'analyse des résultats figurant dans le RAP. La dépense moyenne de fonctionnement courant par agent (indicateur 3.2) est stabilisée, tant pour l'administration centrale que pour les services déconcentrés, mais demeure en deçà des attentes. Les autres indicateurs d'efficacité (indicateurs 3.3 et 3.4) enregistrent de légères dégradations, sous l'effet de dépenses supérieures aux prévisions. Les deux derniers indicateurs 3.5 et 3.6, relatifs à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et aux délais de publication des textes réglementaires d'application dépassent très largement leurs cibles, qui devraient être ajustées en conséquence.

Enfin, l'efficacité des services déconcentrés (indicateur 4.1) affiche de bons résultats grâce à la mise en place de directions départementales interministérielles qui ont permis, par mutualisation de la fonction support, de dégager des économies de moyens.

B. – LA MESURE DE LA PERFORMANCE DU COMPTE SPÉCIAL DEMEURE EMBRYONNAIRE.

Les objectifs et les indicateurs de ce compte d'affectation spéciale renvoient plus au fonctionnement des organismes et de l'administration qu'aux buts de la mission elle-même.

Le programme *Développement agricole et rural pluriannuel* compte un seul objectif : *Orienter les structures chargées du conseil aux agriculteurs le développement durable.*

Cet objectif compte un seul indicateur, introduit dans le PAP 2011 : la part d'ETP consacrée aux trois actions prioritaires du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) contribuant directement au développement durable, par les organismes bénéficiaires du programme 775 (38 % pour une cible de 37 %). Ce résultat n'est toutefois pas définitif.

Le programme *Innovation et partenariat* compte également un seul objectif : *Renforcer l'évolution qualitative des appels à projets et des programmes pluriannuels.*

L'indicateur unique Part des financements correspondant aux priorités retenues pour l'évolution qualitative enregistre, pour la troisième année consécutive, une baisse imputable, semble-t-il, à la mise en œuvre à compter des appels à projets 2009 de critères d'éligibilité plus sélectifs pour définir les conditions dans lesquelles un projet peut être considéré comme étant en lien avec un réseau mixte technologique.

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

SOMMAIRE

	Pages
A.– UN BUDGET LIMITÉ ET CONTRAINT POUR UN SECTEUR SENSIBLE	48
1.– Une mission sensible, aux tâches de plus en plus souvent confiées à des opérateurs.....	48
2.– Des crédits malgré tout insuffisants	48
B.– UNE MESURE DES ACTIONS INSATISFAISANTE.....	50
1.– Des lacunes certaines	50
2.– Des formulations parfois bien optimistes.....	52

A.– UN BUDGET LIMITÉ ET CONTRAINT POUR UN SECTEUR SENSIBLE

1.– Une mission sensible, aux tâches de plus en plus souvent confiées à des opérateurs

Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* de la mission Agriculture a pour objet de garantir la qualité de l'état de santé des végétaux et animaux destinés à la consommation. La santé humaine en est en effet fortement dépendante : que l'on pense à la grippe aviaire ou encore à l'encéphalopathie spongiforme bovine !

Pour l'accomplissement de cette mission, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (ou plus précisément, à l'échelon central, sa direction générale de l'alimentation) conduit des actions destinées à assurer la maîtrise des risques sanitaires et phytosanitaires, à promouvoir la qualité et la diversité des produits alimentaires et à garantir la transparence en matière de composition, d'origine et de mode de production des denrées et des aliments pour animaux, notamment par la mise en œuvre de contrôles et d'inspections. Ces actions s'inscrivent dans le cadre de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Les tâches relevant du programme sont de plus en plus souvent confiées à des opérateurs, sous le contrôle du ministère ; la réforme de l'équarrissage arrive à son terme ; le laboratoire national de protection des végétaux a été transféré en 2011 à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) (dont les comptes figurent au sein du RAP) ; dans un avenir proche, d'autres missions de santé animale devraient également être confiées à des organismes à vocation sanitaire, voire à des vétérinaires privés, allégeant d'autant les besoins du programme en personnel et en crédits de fonctionnement.

2.– Des crédits malgré tout insuffisants

Du fait de la réduction de l'activité rattachée au programme 206, les moyens déjà limités qui lui sont destinés sont en recul. La loi de finances initiale pour 2011 ne lui a attribué que 509,5 millions d'euros, contre 561,3 en 2010.

Or, l'exécution du budget montre que ces moyens sont tout simplement insuffisants. En cours d'année les gestionnaires se sont vu obligés de procéder à des transferts de crédits non seulement entre actions et sous-actions du programme mais aussi entre programmes de la mission Agriculture, au profit du programme 206. Finalement, il a fallu recourir à des ouvertures nettes de crédits. Après annulations et ouvertures, c'est 546,2 millions d'euros qui ont été dépensés au titre du programme, soit 7,2 % de plus que les prévisions faites en loi de finances initiale, alors que, selon la Cour des comptes, les dépenses nettes de la mission se sont élevées à 3 574,97 millions d'euros, soit seulement 97,4 % des 3 669,13 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

Que révèlent ces difficultés de gestion ?

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes indique une première piste : *« En termes d'emplois, sous l'effet des politiques de réduction des effectifs et de transfert vers les opérateurs, le plafond ministériel poursuit sa décroissance. La diminution de l'effectif a fortement impacté les deux programmes de la mission pourvus en crédits de personnel. Les programmes 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture et 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation présentent, entre 2007 et 2011, une baisse de 16 % de leur plafond d'emplois qui n'est pas répercutée dans l'exécution de titre 2 (- 3,8 % au cours de la même période). Cette déconnexion entre effectifs et crédits de personnel, responsable de fortes tensions en exécution, s'explique principalement par le coût de certaines réformes et mesures catégorielles qui ont partiellement compensé les économies générées par les suppressions d'emplois. »*

Autrement dit, du fait des réformes touchant la rémunération des agents, la diminution des effectifs ne s'est pas accompagnée d'une réduction équivalente des coûts de personnels.

Par ailleurs, le transfert aux services du Premier ministre des crédits mutualisés des directions départementales interministérielles aurait été surévalué de 3,5 millions d'euros environ, entraînant un manque de crédits équivalent, partagé entre les programmes 206 et 215.

Bref, les coûts prévisionnels de personnel en 2011 n'auraient pas été correctement prévus : alors que 270,22 millions d'euros avaient été budgétés à ce titre au sein du programme 206, c'est 274,78 millions d'euros qui ont finalement été consommés.

La même remarque peut être faite à propos des crédits de fonctionnement : à eux seuls, ceux de l'action 6 du programme se sont élevés à 5,3 millions d'euros pour 1,67 million d'euros prévus en loi de finances initiale, soit à plus du triple des prévisions.

Les conclusions de la Cour sont nettes. Sur les crédits de personnels, elle conclut que : *« la programmation 2011 (de la mission) et celle de 2012 posent de vrais problèmes de soutenabilité en titre 2, confirmés par les exécutions de plus en plus tendues de ces dernières années. »*

Sur le programme 206, elle est encore plus précise. *« Enfin, la réduction continue des crédits du programme 206 (moins 7 % d'autorisations d'engagement et moins 9 % de crédits de paiement par rapport à la loi de finances initiale pour 2010) laisse planer une incertitude sur sa capacité à répondre aux exigences fortes en matière de sécurité sanitaire, surtout en cas de déclenchement d'une crise d'ampleur inhabituelle. Aucune crise n'a eu lieu en 2011 et la réforme du service public de l'équarrissage est arrivée à son terme. Cela a permis au programme de rester dans l'enveloppe de crédits qui lui était accordée. »* On ne saurait exposer plus clairement que, en 2011, le programme était hors d'état de financer la lutte contre une crise sanitaire.

B.– UNE MESURE DES ACTIONS INSATISFAISANTE

La réalisation du programme est sous-tendue par le respect de quatre objectifs, que mesurent sept indicateurs.

La Cour des comptes porte sur les objectifs de la mission un regard particulièrement critique : *« concernant l'ensemble des indicateurs de la mission, ils présentent, en dépit d'une amélioration du taux de couverture des programmes, des biais qui rendent difficile le jugement de la performance. »*

Après analyse, le Rapporteur général ne peut qu'exprimer son accord avec ce jugement pour ce qui est du programme 206. Les objectifs formulés n'en traitent que partiellement le champ. Les indicateurs qui vérifient la réalisation des objectifs ne couvrent souvent ceux-ci que partiellement, voire présentent des biais par rapport à leur libellé : ce que mesure l'indicateur est alors différent du contenu de l'objectif.

1.– Des lacunes certaines

D'abord, il apparaît qu'il n'a pas été formulé d'objectifs ni construit d'indicateurs pour les actions 4 *« Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires »*, 5 *« Élimination des farines et coproduits animaux »* et 6 *« Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation »*, action qui regroupe la totalité des crédits de personnels du programme, que le Rapporteur général a analysés en première partie. En revanche, les autres actions, 1 *« Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale »*, 2 *« Lutte contre les maladies animales et protection des animaux »*, 3 *« Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires »* et 8 *« Qualité de l'alimentation et offre alimentaire »* sont peu ou prou couvertes par des objectifs et des indicateurs.

Seul l'objectif 1 semble pouvoir échapper aux reproches formulés par la Cour. Il a pour objet de s'assurer que *« les conditions de production des végétaux, les conditions de vie et d'utilisation des animaux garantissent la santé publique et l'environnement »*.

Il est mesuré par trois indicateurs. L'indicateur 1.1 mesure le *« taux de non-conformité au regard de l'application de la réglementation en matière d'utilisation des produits phytosanitaires »*, l'indicateur 1.2 *« le nombre de doses unités de pesticides »* (en relation avec l'indicateur Ecophys 2018) et l'indicateur 1.3 le *« taux d'élevage ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaire dans les domaines de l'identification et de la traçabilité des bovins et des résidus »*.

Les résultats sont globalement satisfaisants. Se satisfaire d'un taux de non-conformité de 24 % pour l'indicateur 1.1 (la cible est encore de 20 %) doit cependant être explicité : *« le mode de calcul, est-il exposé dans le RAP, majore artificiellement le taux de non-conformité puisqu'il consiste en un rapport entre*

des points de contrôle non conformes et un nombre de contrôles réalisés (au sens d'inspections). En revanche, si l'on rapporte le nombre de points de contrôle non conformes à la somme des points de contrôle conformes et non conformes à l'occasion des inspections, on observe que le taux de non-conformité diminue nettement en 2011 puisqu'il est de 2,15 % au lieu de 2,96 % en 2010 (...). Il est donc proposé de retenir ce second mode de calcul pour l'avenir qui reflète davantage la réalité de la situation. » Le Rapporteur général prend acte avec satisfaction de la future introduction d'un indicateur plus pertinent.

La situation est à peu près la même pour l'indicateur 1.3 : *« Ce résultat – de 0,11 % – reste très bas sur un nombre aussi important d'analyses, est-il exposé dans le RAP. Il n'est donc pas significativement différent de la cible de 0,05 % de non-conformité. En effet, ce taux de non-conformité s'explique par le bon ciblage des contrôles (...). Il convient également de souligner que les méthodes d'analyse sont de plus en plus sensibles et qu'une nouvelle méthode multi-résidus a été mise en œuvre pour la première fois en 2011. Cette dernière méthode étend le champ des molécules détectables. »*

Il ressort enfin de l'indicateur 1.2 consacrés aux pesticides que, pour un objectif de 35 millions de doses en 2018, le nombre de doses relevé en 2010 est de 70,6 millions, les prévisions pour 2011 de 60 (les données définitives ne sont pas encore disponibles) et la cible pour 2013 de 53.

Un reproche pourrait être formulé sur le retard avec lequel les données sont disponibles, notamment pour les indicateurs 1.2 et 1.3 ; il reste que le ministère travaille à l'amélioration de la transmission de l'information.

Les lacunes apparaissent clairement avec l'objectif 2. Alors qu'il porte sur la réduction *« des facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine animale »*, on peut s'étonner à la fois qu'il ne soit mesuré que par un seul indicateur, et aussi du libellé dudit indicateur. Celui-ci porte en effet sur le seul taux d'infection à *Salmonella enteritidis* des élevages de poules pondeuses. La mesure de l'objectif ne comporte donc aucun indicateur relatif aux élevages porcins, ovins, bovins – que l'on pense à la vache folle ou à la tremblante du mouton –, ni aux conditions de transformation des produits animaux, voire végétaux.

Par ailleurs, selon le RAP, *« Salmonella Enteritidis, étroitement reliée à la consommation de produits de volailles, était le type majeur impliqué dans les toxi-infections alimentaires collectives il y a dix ans ; il est désormais en seconde position derrière un type plus largement répandu dans les productions animales et végétales (Salmonella typhimurium). »* *Salmonella Enteritidis* n'est donc plus l'agent le plus fréquent des toxi-infections alimentaire collectives.

En termes de résultats, l'indicateur montre un taux d'infection très faible (1,1 %) mais inférieur à la cible (qui est de 0,8 %). Le RAP n'hésite cependant pas à prévenir que l'évolution de ce taux tend vers une asymptote ; d'une part

« l'objectif européen (...) est respecté depuis 2009 » ; de l'autre « de plus en plus de troupes positifs sont identifiés dans des ateliers qui n'adhèrent pas à la charte sanitaire, alors que le taux d'adhésion à la charte sanitaire est globalement stable. » Le maintien du taux demande donc « une grande vigilance ».

2.– Des formulations parfois bien optimistes

L'objectif 3 a pour objet de « s'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente ». Alors qu'il s'agit a priori d'un objectif transversal au programme, celui de la qualité du contrôle de l'ensemble des actions, l'indicateur qui l'alimente apparaît pour le moins réducteur. Son intitulé : « Évolution du coût unitaire d'une inspection sous démarche qualité », indique qu'il ne vérifie ni le nombre, ni la définition de la qualité des inspections, mais simplement leur coût ! Le lecteur apprendra avec satisfaction qu'avec 450 euros, celui-ci n'a pas augmenté depuis 2010 et est en avance sur la cible 2013 de 500 euros.

Les indicateurs de l'objectif 4 « Assurer à la population une alimentation de bonne qualité nutritionnelle » laissent également perplexes. L'indicateur 4.2 mesure le « taux de consommation moyenne de produits transformés suivis par l'Oqali (Observatoire de la qualité de l'alimentation) ». Avec 65 % au lieu de 58 % en 2010, et 18 % en 2009, la progression est forte et s'approche de la cible 2013 (79 %). Cela dit, « la progression correspond à l'intégration de nouvelles références dans la base de données de l'Oqali », nous dit le RAP. Autrement dit, cet indicateur ne mesure finalement que le nombre des produits commercialisés répertoriés dans la base de données de l'Oqali.

L'indicateur 4.1 mesure quant à lui le « taux d'enfants bénéficiant de l'action "un fruit pour la récré" ». Le taux est modeste : 3,9 % seulement. Surtout, le RAP indique que « Un enfant est répertorié lorsqu'il reçoit au moins pendant un trimestre un minimum de six fruits frais et qu'il bénéficie d'une mesure d'accompagnement pédagogique ». Autrement dit, ces 3,9 % sont composés des enfants et adolescents – depuis 2010, l'opération est étendue à l'enseignement secondaire et aux apprentis – qui ont reçu dans le trimestre un fruit frais toutes les deux semaines ! Un tel indicateur est-il bien raisonnable ?

En conclusion, le Rapporteur général insiste pour que les indicateurs soient refondus pour mieux correspondre aux objectifs qu'ils mesurent, et que de nouveaux objectifs soient élaborés pour rendre compte de l'intégralité des actions du programme. La situation actuelle n'est pas satisfaisante.

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

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME 209 <i>SOLIDARITÉ A L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT</i>	56
A.– L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION	56
B.– PILOTAGE ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	57
II.– PROGRAMME 110 <i>AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT</i>	59
A.– UNE PROGRESSION DES DÉPENSES CONJONCTURELLE	60
B.– INSTABILITÉ ET HÉTÉROGÉNÉITÉ DES INDICATEURS DE PERFORMANCE	61
III.– LE PROGRAMME 301 <i>DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS</i>	62
A.– LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2011	62
B.– PERFORMANCE : LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES MARQUE LE PAS	62

La Mission Aide publique au développement regroupe les crédits des trois grands programmes concourant à la politique française d'aide au développement : le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères, le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, qui ressort du ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur, et le programme 301 *Développement solidaire et migrations*, piloté par le ministère de l'Intérieur. Les crédits regroupés au sein des trois programmes transitent par trois canaux : bilatéral, européen et multilatéral hors Union européenne.

La mission ne recense malheureusement qu'une part minoritaire de l'effort budgétaire en faveur du développement : en 2010, ces crédits ne représentaient que 37 % environ de l'effort total d'aide publique au développement au sens du Comité d'aide au développement, affaiblissant le sens et la portée du contrôle parlementaire. En 2011, dans un contexte de diminution de 3 % du total des crédits d'aide au développement, le pourcentage des crédits de la mission rapporté à l'effort total d'aide s'est élevé à 48 %, soit un pourcentage toujours minoritaire de l'effort total budgétaire. En effet la politique transversale en faveur du développement est dispersée entre 26 programmes et 15 missions.

On comprend dans ces conditions que le pilotage de la politique d'aide au développement souffre de la dispersion des crédits, des fonds opérationnels et des institutions responsables. En dépit des réformes de structures positives engagées depuis 1998, les documents budgétaires proposés au contrôle du Parlement manquent d'exhaustivité et de clarté.

En ce qui concerne les crédits, l'exercice 2011 est marqué par une forte croissance du budget en dotation et en exécution budgétaire. Cette croissance s'explique surtout par une augmentation substantielle des autorisations d'engagement (AE) à des fins de régularisation (avance de trésorerie de l'Agence française de développement pour le programme 209, en exécution, et reconstitution des fonds concessionnels des banques multilatérales de développement pour le programme 110, en dotation). Le programme 301 a connu également une croissance d'environ 14 % de sa dotation en autorisations d'engagement par rapport à 2010.

Malgré ces évolutions, l'exécution de la mission, en 2011, s'inscrit – à périmètre constant – dans la norme de dépense de l'État et dans la trajectoire triennale 2009-2011. On note d'ailleurs une sous-exécution des programmes 110 et 301.

Sur la gestion de la mission Aide publique au développement en 2011, la Cour des comptes regrette dans sa note d'exécution budgétaire l'absence de pilotage véritable comme de hiérarchisation des dépenses d'intervention, et l'impossibilité d'en évaluer la performance :

« La mission reste un simple agrégat de programmes ayant une finalité commune, en dépit de l'adoption d'un document-cadre stratégique. À ce stade, il serait impossible d'évaluer la performance de cette mission, et encore moins d'en tirer des conclusions budgétaires. La programmation est un exercice de reconduction quasi-systématique, justifiée au gré des engagements politiques et des dépenses obligatoires, tandis que les résultats des organisations internationales auprès desquelles la France cotise ne sont pas pris en compte et peu évalués.

Les indicateurs de performance des programmes restent perfectibles et, à l'exception du programme 110, ne permettent pas de conclure clairement au respect des priorités géographiques et thématiques de l'aide publique au développement. »

Enfin la Cour s'inquiète du financement des actions du Fonds pour l'environnement mondial, initialement prévu à partir des recettes du compte d'affectation spéciale *Engagement en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique*, par les programmes 209 et 110 de la mission Aide publique au développement.

Le tableau ci-dessous récapitule les grandes masses budgétaires des 3 programmes au sein de la mission en loi de finances initiale pour 2011.

MASSES BUDGÉTAIRES DES PROGRAMMES DE LA MISSION EN LFI 2011

(en millions d'euros)

Programmes	LFI AE	LFI CP	Part de la mission (AE)
209	2 053,16	2 134,03	45 %
110	2 491,99	1 170,11	54,5 %
301	29,98	29,97	0,06 %
Total	4 575,13 (+ 50 %)	3 343,11 (- 5 %)	

Source : Cour des comptes

Par rapport à 2010, les autorisations d'engagement (AE) augmentent de près de 50 % et baissent de 5 % en crédits de paiement (CP). La consommation des crédits augmente de 61 % en autorisations d'engagement, (principalement en raison de la reconstitution des fonds concessionnels des banques de développement) mais décroît de 7 % en crédits de paiement. Les crédits de l'aide bilatérale baissent de 9,6 %, tandis que la part de l'aide multilatérale reste stable. La Cour observe que l'exécution de la mission, dont le budget a été sanctuarisé, s'inscrit dans la norme de dépense de l'État et dans la trajectoire triennale 2009-2011.

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

A.- L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION

Le programme 209 est piloté par le ministère des Affaires étrangères et européennes. Il met en œuvre l'aide bilatérale française, conformément aux décisions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Il participe, en outre, au financement de l'action européenne et multilatérale de la France (FED, FMS, ainsi qu'aux divers fonds multilatéraux relevant des programmes des Nations Unies).

Ce programme, qui représente 45 % des crédits de la mission, s'organise autour de quatre actions (bilatérale – action 2 ; multilatérale – action 5 ; communautaire – action 7 et action 8 – dépenses de personnels concourant au programme) répondant à quatre enjeux :

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

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

– la bonne gestion des biens publics mondiaux ;

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

La programmation du programme 209 en projet de loi de finances 2011 a intégré d'importants changements de périmètre liés à la refonte globale des maquettes des programmes 209 et 185 (diplomatie culturelle et d'influence) : 162 millions d'euros ont été transférés du programme 209 au programme 185. Les dépenses du titre 6, dites d'intervention, constituent 91,45 % des autorisations du programme en 2011 (85 % en 2010).

Par rapport à 2010, les autorisations d'engagement sont réduites de 5,6 % mais le taux de consommation est supérieur d'environ 13 %, notamment en raison des engagements pris par le Président de la République M. Nicolas Sarkozy, lors du G8 santé tenu à Muskoka en faveur du Fonds mondial pour la santé (500 millions d'euros sur 5 ans) en juin 2010.

La dépense de la mission s'exerce à la fois sous la contrainte des engagements internationaux de la France et de certains impératifs politiques ponctuels. Cette obligation se traduit dans la préparation de la programmation, qui prend essentiellement en compte les besoins prévisibles pour honorer ces engagements. Parallèlement à cette contrainte, certains financements plus ponctuels ou politiques sont davantage liés à la conjoncture.

Pour le programme 209, ces engagements contraints se composent de :

- dépenses obligatoires (Fonds Européen de Développement (FED), rémunération de l'Agence Française de développement (AFD) et loyer de la Maison de la francophonie) ;

- dépenses inéluctables correspondant à des engagements internationaux (dont certaines revues à la baisse) ou à des subventions pour charges de service public pour les opérateurs du programme ;

- décaissements de projets pluriannuels pour les dons-projets (FSP et Agence Française de Développement) ou les conventions de financement (zone « AFPAK » (Afghanistan Pakistan) et Haïti) ;

- différentes subventions (fonds d'urgence humanitaire, coopération décentralisée, aide post-conflit...).

Le décalage reste toujours important entre le niveau des engagements de l'État et la contrainte budgétaire, ce qui conduit à une exécution tendue, avec une croissance des dépenses au-delà de l'objectif de stabilisation de l'aide au développement, régime pourtant déjà dérogatoire à la norme de dépense de l'État.

B.– PILOTAGE ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Malgré une redéfinition des indicateurs du volet performances, ces derniers restent tournés vers une présentation de la destination des crédits mais non de leur résultat. De fait, la Cour des comptes regrette qu'ils n'aient pas de meilleure lisibilité budgétaire, particulièrement lorsque près de 70 % de la contribution multilatérale (action 5) du programme 209 bénéficie, sur décision du précédent Président de la République, au Fonds mondial Sida (FMS), qui a fait face à une crise grave en 2011, avec le retrait de certains pays donateurs comme la Suède et l'Allemagne, et dont le directeur général a dû récemment démissionner.

Conformément à l'article 143 de la loi de finances pour 2009, la totalité du dividende de l'Agence française de développement (AFD), principal opérateur, est désormais intégrée dans les recettes du budget général de l'État, ainsi que les contrats de désendettement et de développement de l'aide - projet, qui sont réintégrés dans le programme 209. En conséquence celui-ci fait l'objet d'une mesure de périmètre de 100 millions d'euros. Les dépenses de bonification des prêts et des aides budgétaires globales sont, elles, incluses dans le programme 110. D'autre part, le contrat d'objectifs et de moyens entre l'AFD, principal opérateur de l'aide au développement, et l'État pour 2011-2013, a été signé en juillet 2011.

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

Le RAP tend certes à rappeler les efforts diplomatiques de la France pour faire partager à ses partenaires son souci d'accorder une priorité à l'Afrique subsaharienne, notamment sur le volet infrastructures du plan d'action du G20. En effet, 6 des 11 projets régionaux relevés par le G20 au sommet de Cannes sont africains. Quant au volet sécurité alimentaire, l'accent a été mis à la fois sur des mesures d'urgence et sur des efforts de long terme avec la mise en place d'un projet de réserve humanitaire d'urgence en Afrique de l'ouest et le développement d'instruments de couverture des risques contre la volatilité des prix.

Le sommet du G8 à Deauville a été également l'occasion, tardive, d'appréhender les révolutions du « printemps arabe » de 2011 : le G8 a exprimé son soutien aux transitions démocratiques en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Une déclaration a été adoptée, qui fonde avec les pays engagés dans une transition démocratique un partenariat de long terme, politique et économique : le « Partenariat de Deauville ». Le soutien financier à l'Égypte et à la Tunisie de 40 milliards de dollars sur trois ans, serait ainsi décomposé :

- 20 milliards de dollars des banques multilatérales de développement ;
- 10 milliards d'aide bilatérale des membres du G8 (dont 1 milliard d'euros de la France) ;
- 10 milliards des pays du Golfe.

La priorité africaine de la politique de coopération française a également été réaffirmée lors de la quatrième conférence des Nations Unies sur les Pays les moins avancés (PMA), tenue à Istanbul en mai 2011, à l'issue de laquelle les participants ont adopté un programme d'action décennal, dont l'objectif majeur est de faire sortir la moitié des PMA de cette catégorie d'ici 2020. Cet événement a permis à la France de renouveler son soutien aux pays les plus vulnérables, de leur octroyer de manière prioritaire les ressources les plus concessionnelles (13 des 14 pays pauvres prioritaires sont des PMA). Durant la conférence, la France a par ailleurs organisé une rencontre entre le G20 et les PMA, témoignant de la proximité entre les objectifs de la présidence française et les sujets vitaux de ces pays : appel à un octroi généralisé des avantages commerciaux pour les PMA et priorité à la sécurité alimentaire.

Enfin, l'année s'est conclue par le 4^{ème} forum de Busan (Corée du Sud) sur l'efficacité de l'aide, marqué par l'adoption du « *partenariat pour une coopération efficace au service du développement* » incluant l'ensemble des acteurs du développement, dont les bailleurs émergents et le secteur privé. En engageant un dialogue avec les nouveaux pays donateurs autour de principes communs, et en

mettant un fort accent sur les résultats et l'impact des politiques de développement plutôt que sur la gestion de l'aide, ce forum est présenté comme un tournant en matière d'efficacité de la coopération internationale au développement.

Les dépenses d'intervention du programme 209 découlent ainsi de conventions, d'accords internationaux ou de décisions politiques. Le document-cadre du ministère, qui fixe la stratégie politique de la coopération, attribue une forte priorité à l'Afrique sub-saharienne qui devrait bénéficier de 60 % de l'effort financier. Or, comme en 2010, le Fonds mondial pour la santé et le Fonds européen de développement représentent encore 52,7 % de l'aide publique au développement mise en œuvre par le MAE. De plus, la suppression de l'indicateur de part des subventions de l'AFD allouée à l'Afrique sub-saharienne en 2011 n'est pas cohérente avec la priorité accordée à cette région.

Par ailleurs la gestion tendant à financer des dépenses prioritaires non initialement budgétées, comme la lutte contre la famine dans la Corne de l'Afrique ou le financement du Fonds pour l'environnement mondial, par des marges de manœuvre conjoncturelles récupérées grâce à la baisse de contribution au Fonds européen de développement, est inquiétante à terme et doit rester exceptionnelle. En l'espèce, la Commission des Communautés européennes a proposé fin 2011 une diminution des appels de fonds du FED au vu des décaissements provisionnels 2012.

Les résultats souffrent d'une faible traçabilité. Cette part d'imprécision est certes inhérente au domaine multilatéral, mais la réalité des dépenses n'est pas cohérente avec l'objectif du CICID de réserver 60 % des ressources budgétaires à l'Afrique sub-saharienne.

Pour le FED et l'AFD, les indicateurs sont conformes mais ceux-ci évaluent moins la performance que l'activité et plus les moyens que les résultats. Le Rapporteur général souligne l'insuffisance des objectifs fixés à l'AFD pour les engagements concourant à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement en matière de lutte contre la pauvreté, comme pour la part d'engagements concourant directement à une croissance équitable et durable.

II.- PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

Le programme 110 a pour objectif principal de réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Géré par le Directeur général du Trésor, il concentre l'aide économique et financière multilatérale qui transite par les banques et fonds sectoriels d'aide au développement (action 1), les interventions bilatérales de l'Agence française de développement (action 2), et le traitement de la dette des pays pauvres (action 3). En réalité, le programme 110 est largement dépendant de décisions internationales négociées qui déterminent la contribution française à la reconstitution de fonds multilatéraux et des banques de développement, le montant des prêts bonifiés

accordés par l'AFD et la compensation des annulations de dette. En 2011, la part des ressources subventionnées de l'aide multilatérale consacrées à l'Afrique subsaharienne traduit une baisse importante, de 56,6 % en 2010 à 47,3 % en 2011, en raison de la diminution des prêts de la Banque mondiale dans cette zone et de la croissance des dons.

A. – UNE PROGRESSION DES DÉPENSES CONJONCTURELLE

ÉVOLUTION DES 3 PROGRAMMES PAR RAPPORT À 2010

(en millions d'euros)

	LFI 2010		Consommation 2010		LFI 2011		Consommation 2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
209	2 175,60	2 119,87	2 404,93	2 357,37	2 053,16	2 134,03	2 724,00	2 087,00
110	680,15	1 186,80	697,40	1 169,55	2 491,99	1 170,11	2 288,53	1 182,65
301	26,30	34,80	23,21	31,20	29,98	29,97	19,31	27,68
Total	2 882,06	3 341,48	3 125,55	3 557,62	4 575,12	3 334,12	5 031,84	3 297,33

Source : RAP 2011

Ce tableau de l'évolution générale des 3 programmes de la mission entre 2010 et 2011 met en valeur la prépondérance de la croissance du programme 110 (+ 266 % en autorisations d'engagement). Ce quasi-triplement des autorisations de programme est dû au calendrier de reconstitution des fonds concessionnels des banques multilatérales de développement. En outre, le programme a bénéficié de reports de 2010 d'un montant total de 81,35 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 35,50 millions d'euros en crédits de paiement. Le taux de consommation des autorisations d'engagement en 2011 est supérieur de 228 % par rapport à celui de 2010.

Le grand changement de périmètre en 2011 sur le programme 110 est la prise en charge des montants du compte d'affectation spéciale *Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique*, dont le financement était initialement prévu au titre du programme 782.

Par ailleurs, la prise en charge de la part de la France à la recapitalisation du système des banques multilatérales de développement se montera à environ 330 millions d'euros, payés sur 5 à 8 ans (dont 55 millions d'euros en 2011). Ces crédits, désormais localisés sur le CAS 731 *Participations financières de l'État*, étaient auparavant inscrits au programme 110 et la Cour observe que ces dépenses vont échapper à la norme de dépenses.

En sus de cette observation ponctuelle, la Cour relève trois sujets de préoccupation pour le programme 110, qui représente un tiers des crédits de paiement de la mission : « un périmètre budgétaire instable, avec une bascule vers des comptes d'affectation spéciale qui représentent des risques de débudgétisation de la dépense ; une progression toujours importante des restes à payer ; un risque de soutenabilité budgétaire du fait de l'affectation de la réserve à des dépenses obligatoires et inéluctables ».

B.– INSTABILITÉ ET HÉTÉROGÉNÉITÉ DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

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

Une seconde caractéristique du programme 110 est la grande hétérogénéité des indicateurs retenus. Ainsi, l'indicateur 1.1 mesure la part des ressources subventionnées des banques multilatérales affectées aux zones géographiques prioritaires mises en œuvre avec les priorités stratégiques de l'aide française. On peut regretter que la réalisation de cet objectif soit atteinte et même dépassée pour l'aide en faveur des pays les moins avancés mais que la part consacrée à l'Afrique sub-saharienne diminue de 56,6 % en 2010 à 47,3 % en 2011. L'indicateur 2.1 décrit les modalités de l'aide (action de la France s'inscrivant dans un cadre d'action régional ou harmonisé) ; l'indicateur 3.1 s'efforce d'appréhender l'effet de levier (sous forme de prêts accordés par l'AFD) ; l'indicateur 3.2 a pour but d'évaluer les politiques d'aide conduites via l'AFD, la Banque Mondiale et le FASEP.

Toutefois, le programme 110 n'est assorti d'aucun indicateur de résultat ou d'impact à proprement parler. Par comparaison, le programme 209 en compte au moins deux (accès à l'eau potable, réduction des émissions de CO₂). Enfin, malgré l'importance de ce volet, le programme 110 ne comporte pas d'indicateur relatif aux annulations de dette, celui-ci étant localisé sur le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France*. Il est regrettable que les résultats des organisations internationales comme de la vingtaine de fonds sectoriels qui reçoivent les contributions françaises ne soient pas mieux évalués. On peut s'étonner par exemple des parts respectives de la Chine, qui accapare la moitié des crédits consacrés par le Fonds du Protocole de Montréal à l'élimination des gaz hydro chlorofluorocarbures, et de celle de l'Afrique et des PMA qui diminue de 19 % à 5 % de 2009 à 2011.

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

III.- LE PROGRAMME 301 DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS

La nouvelle appellation de ce programme marque la volonté politique de lier le traitement préférentiel en matière d'aide publique au développement à la conclusion d'accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire, suivant les conclusions du CICID du 5 juin 2009. Son responsable est le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration, rattaché au ministère de l'Intérieur.

Pour sa mise en œuvre, le programme s'appuie sur le service des affaires internationales et du développement solidaire (SAIDS), les ambassadeurs, les préfets, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), l'Agence française de développement (AFD), ainsi que France Expertise internationale (FEI), le nouvel opérateur qui se substitue depuis le 1er avril 2011 au groupement d'intérêt public France coopération internationale (FCI) pour la mobilisation de l'assistance technique et de l'expertise internationale française à l'étranger - Campus France, l'Institut de recherche pour le développement (IRD), les collectivités territoriales, les associations et les organisations de solidarité internationales issues des migrations et les organisations internationales ou régionales à caractère multilatéral.

A.- LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2011

Le programme 301 s'organise en 3 actions, aides multilatérales, aides à la réinstallation en faveur des migrants dans leurs pays d'origine et aides bilatérales aux pays prioritaires. Le programme a consommé près de la totalité (99,6 %) de ses crédits de paiement, mais n'a pas été en mesure d'engager toutes ses autorisations de paiement (86,3 %, soit 3,64 millions d'euros d'autorisations d'engagement non consommées). Cette situation s'explique par le retard d'un important dossier concernant les relations avec la Tunisie en raison de la « révolution de jasmin » survenue en 2010-2011. Une surconsommation existe sur l'action 2, la consommation de l'opérateur OFII dépassant de 1,3 million d'euros la dotation prévue.

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

L'objectif du programme 301 de la mission APD suit un axe défini en 2009 : poursuivre la concertation avec les pays d'émigration pour la gestion de flux migratoires, notamment par le soutien aux associations de migrants, et l'appui aux opérateurs principaux, l'OFII et l'AFD.

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

Treize accords ont été signés depuis 2007 avec le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Cap vert, la République du Congo, le Gabon, le Liban, la Macédoine, Maurice, le Monténégro, la Serbie, le Sénégal et la Tunisie. Un seul accord tendant à renforcer les opportunités professionnelles en France comme les possibilités de retour au Liban pour les jeunes professionnels a fait l'objet d'une signature. En 2011, aucun accord n'a pu être signé.

La Cour note par ailleurs : *«...un manque d'information et de suivi en ce qui concerne les dépenses du programme 301. Les réponses à la juridiction reprennent au mieux les éléments figurant dans les PAP. Depuis 2007, 13 accords de gestion concertée des flux migratoires ont été signés et des fonds ont été versés à la Banque africaine de développement. Aucun élément relatif à leur gestion ou à leur performance n'a été porté à la connaissance de la Cour qui observe que le ministère ne rend pas compte de liens entre les indicateurs fixés et les montants versés aux organisations internationales. »*

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE TRÈS SATISFAISANTE	66
A.– LE PROGRAMME 167 : DES DÉPENSES ENCORE EN BAISSSE	67
B.– LE PROGRAMME 169 : DES DÉPENSES D'INTERVENTION EN LÉGÈRE DIMINUTION	67
1.– Les évolutions du programme	67
2.– Dette viagère : des mesures de revalorisation qui compensent la baisse des effectifs	68
C.– LE PROGRAMME 158 : UNE NETTE AMÉLIORATION DES PRÉVISIONS	69
II.– UNE PERFORMANCE PERFECTIBLE	70
A.– LE PROGRAMME 167 : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI N'EST PAS PERTINENTE	70
B.– LE PROGRAMME 169 : UNE PERFORMANCE ENCORE PERTURBÉE PAR LES RESTRUCTURATIONS	71
C.– LE PROGRAMME 158 : DES INDICATEURS PARCELLAIRES ET DES VALEURS-CIBLES FIGÉES	72

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

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

Le poids budgétaire de cette mission sur laquelle ont été dépensés plus de 3,2 milliards en 2011 doit être apprécié en intégrant les dépenses fiscales du programme 169, soit environ 467 millions d'euros, qui représentent 14,4 % des crédits de la mission.

Cette mission présente une architecture budgétaire déséquilibrée puisque le programme 169 représente près de 93 % du montant total et, en ce qui concerne les actions, la journée défense et citoyenneté (JDC) représente plus de 90 % des montants du programme 167 et la dette viagère 82,5 % du programme 169.

Les réformes importantes issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont été mises en œuvre depuis 2009. À la fin 2011, celles-ci sont pratiquement toutes achevées.

I.- UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE TRÈS SATISFAISANTE

La consommation des crédits s'est élevée à 3 245 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 255 millions d'euros en crédits de paiement. Les dépenses de personnel (titre 2) se sont élevées à 114,4 millions d'euros. Le plafond d'emploi s'établit à 2 373 ETPT avec les opérateurs.

La consommation des crédits a été moindre à hauteur de 55 millions d'euros, que celle prévue pour 2011 au budget triennal.

Les prévisions de dépenses en loi de finances initiale ont été très satisfaisantes. En effet, les crédits votés ont été consommés à 98 % pour les crédits de paiement.

A.– LE PROGRAMME 167 : DES DÉPENSES ENCORE EN BAISSÉ

Pour tenir compte des préconisations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, la journée d'appel et de préparation à la Défense (JAPD) a été remplacée au 1^{er} janvier 2011 par la *journée défense et citoyenneté* (JDC), l'intitulé de l'action 1 du programme 167 ayant été modifié en conséquence.

Dans le même temps, la direction du Service national (DSN) a été réorganisée en la recentrant sur ses missions. Elle comprend dorénavant une administration centrale et cinq établissements du service national (ESN). Avec le transfert de la fonction « Archives » au service historique de la Défense en 2012 et la mutualisation complète des soutiens, le budget de la DSN ne supportera plus que les dépenses de fonctionnement de la JDC. Cette réforme doit permettre la suppression de 845 emplois, à laquelle s'ajoutent des transferts d'emplois vers d'autres missions entre 2011 et 2012, représentant un total de 14,8 millions d'euros.

Les crédits consommés pour l'action 1 Journée d'appel et de préparation à la Défense se sont élevés à 110,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 120,1 millions d'euros crédits de paiement, en baisse respectivement de 7,1 % et 5,8 %. La réduction des dépenses de personnel s'est poursuivie. Elles sont passées de 106,7 millions d'euros en 2010 à 100,2 millions d'euros en 2011.

Les dépenses de fonctionnement ont été de 11,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20,5 millions d'euros en crédits de paiement. Conformément aux prévisions, cette année encore, elles ont été en baisse.

Pour l'exercice 2011, l'action 4 Entretien des lieux de mémoire du programme 169 a été supprimée. Les crédits y afférents, destinés à l'entretien et à la création de sépultures et de lieux de mémoire ont été transférés sur l'action 2 Politique de la mémoire. Les crédits consommés sur cette action, supérieurs à ceux prévus en loi de finances initiale, se sont élevés à 12,6 millions d'euros. Cette augmentation s'explique par la volonté du ministère de préparer les commémorations du centenaire de la Première guerre mondiale.

B.– LE PROGRAMME 169 : DES DÉPENSES D'INTERVENTION EN LÉGÈRE DIMINUTION

1.– Les évolutions du programme

La révision générale des politiques publiques a conduit à la rationalisation de l'administration au service des anciens combattants en transformant notamment les services départementaux de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) en correspondant unique de proximité des anciens combattants. Parallèlement, la direction des Statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) et ses 18 services déconcentrés ont été supprimés à la fin 2011. Ses missions ont été reprises par d'autres directions du ministère de la

Défense ou des opérateurs. L'ensemble des transferts de compétences est intervenu avant le 31 décembre 2011, dans le strict respect du calendrier qui avait été défini.

Pour tenir compte de ces évolutions, les crédits relatifs aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage des mutilés qui étaient répartis sur deux sous-actions ont été regroupés dans la sous-action 21 Soins médicaux gratuits et appareillages des mutilés.

Un dispositif d'accompagnement social du personnel a été mis en place afin de permettre l'adaptation du ministère de la Défense et des anciens combattants. Les dépenses y afférentes, qui se sont élevées en 2011 à 109,6 millions d'euros, sont regroupées sur le programme 212 *Soutien à la politique de Défense*. Les crédits directement mobilisés en faveur des personnels du programme 169 n'ont pas été évalués.

Une action 6 Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français a été créée en 2010 pour l'inscription des crédits destinés à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, en application de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 et de son décret d'application n° 2010-653 du 11 juin 2010. En 2011, seules deux indemnisations ont été accordées, alors que 690 dossiers sont en cours d'instruction et que 150 000 personnes étaient présentes sur les sites d'expérimentation. Les dotations de 10 millions d'euros inscrites en 2010 et 2011 ont été mises en réserve pour faire face aux dépenses futures.

2.– Dette viagère : des mesures de revalorisation qui compensent la baisse des effectifs

Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* présente quasi intégralement des crédits d'intervention (titre 6) avec, d'une part, les pensions militaires d'invalidité et, d'autre part, la retraite du combattant. Face à ces dépenses obligatoires les marges de manœuvre en gestion restent limitées.

Les crédits consommés s'élèvent à 3 017 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ils sont en baisse de 5 % par rapport à 2010, compte tenu des transferts. S'agissant de la dette viagère, les crédits diminuent de 3,5 %, ce qui traduit la baisse des effectifs bénéficiaires.

RENTES VIAGÈRES : ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS ENTRE 2010 ET 2011

	Crédits consommés en millions d'euros ⁽¹⁾			Effectifs au 31 décembre		
	2010	2011	Variation 2011/2010 %	2010	2011 ^(2%)	Variation 2011/2010 %
Pensions militaires d'invalidité	1 766,6	1 679,2	- 4,9	308 940	295 531	- 4,3
Retraite du combattant	798,4	798,6	0,03	1 339 730	1 287 388	- 3,9

(1) dépenses enregistrées sur le programme 743 du Cas Pensions.

(2) effectif provisoire au 31 décembre 2011.

La baisse des crédits consacrés aux pensions militaires d'invalidité provient de la baisse des effectifs des bénéficiaires. Dans le cadre de l'application du rapport constant, le point PMI a été porté à 13,86 euros au 1^{er} janvier 2011. Les deux augmentations de la valeur du point, qui sont intervenues en 2010, ont intégralement été prises en compte en 2011 avec paiement de rappels, pour un montant de 4,5 millions d'euros.

La consommation des crédits pour la retraite du combattant reste soutenue du fait, d'une part, de l'extension en année pleine de deux points de la retraite du combattant en 2010 et, d'autre part, de la mesure de revalorisation d'un point entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011. Pour mémoire, il convient de rappeler que la revalorisation d'un point de la retraite a un coût budgétaire de 18,5 millions d'euros, qui en raison du mécanisme de paiement n'a d'effet complet que l'année suivante.

Les dépenses exécutées par le CAS *Pensions* s'élèvent à 2 477,8 millions d'euros, soit 11,7 millions d'euros en moins que ceux consommés sur l'action Administration de la dette viagère du programme 169. Il subsiste donc un écart entre la consommation des crédits sur le programme et le montant effectivement versé par le CAS *Pensions*. Un excédent de 26 millions d'euros avait ainsi été constitué sur le CAS en 2010, il est encore de 11,7 millions d'euros en 2011. Ces écarts entre les dépenses de l'exercice et les dépenses réellement exécutées contreviennent au principe de l'annualité et de la sincérité budgétaire.

C.- LE PROGRAMME 158 : UNE NETTE AMÉLIORATION DES PRÉVISIONS

S'agissant du programme 158, on constate une amélioration de la prévision budgétaire puisque celui-ci avait fait l'objet d'une ouverture de crédits supplémentaires en cours d'exercice par une loi de finances rectificative à hauteur de 13,4 millions d'euros. La prévision a donc été meilleure pour 2011 puisque les

crédits prévus en loi de finances initiale ont été consommés à hauteur de 98 % environ. Pour l'ensemble des dispositifs d'indemnisation, plus de 78 000 dossiers ont reçu une réponse favorable et plus de 4 000 ont fait l'objet d'un rejet. S'agissant de l'indemnisation des victimes de spoliation ou de leurs ayants droits, les conséquences financières peuvent considérablement varier en fonction des dossiers, mais le nombre restreint de nouveaux demandeurs sur l'ensemble des dispositifs couverts par le programme 158 facilite les prévisions budgétaires.

Pour évaluer plus précisément le coût de cette politique d'indemnisation, il conviendrait d'évaluer la dépense fiscale liée à ce programme. En effet les rentes et indemnités versées au titre des dispositifs d'indemnisation sont exonérées de l'impôt sur le revenu.

Pour l'ensemble de la mission, on constate que les mesures de régulation ont été peu nombreuses en cours de gestion. Les programmes 167 et 169 n'ont d'ailleurs pas connu d'annulation, compte tenu du peu de marges de manœuvre possibles lors de l'exécution.

La Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire mentionne que la gestion des trois programmes a connu peu d'incidents.

C'est pourquoi, on peut en conclure que les dépenses effectives sont cohérentes avec les montants prévus en loi de finances initiale.

II.- UNE PERFORMANCE PERFECTIBLE

A.- LE PROGRAMME 167 : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI N'EST PAS PERTINENTE

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

Le *taux de satisfaction de l'usager* est de 85,5 %, en hausse de 1,1 point par rapport à 2010. Il se situe 3,5 points au-dessus des prévisions. Il semble que la généralisation de la JDC avec une nouvelle pédagogie et une interactivité renforcée entre animateurs et participants ait été appréciée.

L'indicateur Impact de la JAPD sur l'image de la Défense et des armées mis en place à compter de 2010, atteint 86,1 %, une nouvelle fois au-dessus de la valeur cible, qui est de 84 %.

La cour des comptes indique, à juste titre, que ces indicateurs ont une fiabilité aléatoire : « *Il est peu significatif si le nombre de réponses est faible et fluctuant ; le contenu de la réponse est approximatif et subjectif.* ».

Le *coût moyen par participant* est en baisse continue. Il est passé de 168 euros en 2009 à 157 euros en 2011. Les dépenses consacrées à la JDC ont toutefois augmenté en raison des dépenses ponctuelles induites par les effets de la restructuration de la direction du Service national (DSN). Le coût moyen par participant aurait toutefois diminué en raison de l'augmentation significative de participants (+ 26 712 par rapport à 2010).

Une autre analyse avait été faite dans le rapport annuel de performance 2010 pour expliquer la baisse du coût moyen par participant : effets de la restructuration avec la rationalisation des effectifs et diminution du nombre de participants (moins 40 000 par rapport aux années précédentes) qui avait engendré une baisse des coûts de fonctionnement.

Il convient également de nuancer les résultats obtenus par cet indicateur puisque l'ensemble des coûts de fonctionnement n'est pas pris en compte. En effet, avec la mutualisation des soutiens, la DSN n'a plus de lecture directe des coûts, une partie des crédits de fonctionnement ayant été transférés vers le programme 178 *Préparation et emploi des forces*. Avant d'apprécier valablement l'évolution de cet indicateur de coût, il conviendra de mesurer l'ensemble des coûts de fonctionnement.

Plus globalement, sur l'ensemble du programme 167, les réalisations sont supérieures depuis plusieurs années aux valeurs cibles choisies, au risque de concourir à la démobilitation des personnels.

B.– LE PROGRAMME 169 : UNE PERFORMANCE ENCORE PERTURBÉE PAR LES RESTRUCTURATIONS

Le programme 169 doit garantir à ses bénéficiaires des prestations de qualité tout en assurant l'efficacité de l'activité.

Compte tenu de la mise en œuvre de la réforme de l'administration des anciens combattants, la période 2010-2011 constitue une période transitoire avec des difficultés particulières qui a des conséquences négatives sur la performance.

Le *Délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité* s'est encore allongé, passant de 431 jours en 2010 à 539 jours en 2011, alors qu'il était de 370 jours en 2009. L'objectif fixé dans le projet annuel de performances était de 380 jours en 2011 et reste fixé à 350 jours pour 2013. Les résultats ne sont donc pas à la hauteur des ambitions. Ils sont liés au transfert de la mission et des dossiers des directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC) vers la sous-direction des pensions (SDP) de la direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH- MD). Ce résultat s'explique, comme l'an dernier, par les reclassements des personnels, mais également par les opérations matérielles d'acheminement des dossiers.

S'agissant du *Nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent*, soit 16 538, celui-ci est en hausse puisqu'il se situait respectivement à 12 637 et 13 616 en 2009 et 2010. Les objectifs fixés pour 2011 de 14 000 dossiers sont donc dépassés. Ce résultat doit atteindre 18 000 en 2013. La DRH-MD en lien avec la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS) a mis en œuvre les procédures nécessaires pour obtenir des gains de productivité substantiels.

Dans le cadre de la réforme, l'ONAC a repris l'activité « cartes et titres », mais un certain nombre de dysfonctionnements induits par la réforme sont apparus comme le retard enregistré dans le développement de l'application de gestion restée indisponible pendant trois mois ou l'installation de la commission nationale de la carte du combattant en juin 2011. Dès lors, les dossiers n'ont pu être traités que sur une partie de l'année.

La productivité s'était dégradée de plus de 70 % en 2010 : le *Nombre moyen de cartes et titres traités par agent* était de 113, contre 473 en 2008. Il est remonté à 493 en 2011 mais reste néanmoins inférieur de 37 % à la prévision initiale (fixée à 676 dans le projet annuel de performances 2011). La valeur cible est de 1 000 pour 2013.

Ces résultats de la performance n'ont évidemment pas vocation à perdurer. On peut envisager que la productivité des agents s'améliore sensiblement en 2012 et 2013, sachant que 42 % de l'activité de 2011 a été concentrée sur trois mois.

C.- LE PROGRAMME 158 : DES INDICATEURS PARCELLAIRES ET DES VALEURS-CIBLES FIGÉES

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 recommandation favorable 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 2013. Cette dernière ne constitue donc pas un objectif mobilisateur pour les services et les personnels concernés. Selon les indications fournis dans le rapport annuel de performance 2011, les durées moyennes sont stables et difficilement compressibles compte tenu des « *délais nécessaires au retour des justificatifs bancaires des bénéficiaires et de la nécessité de réduire autant que faire se peut le risque juridique* ». Par ailleurs, selon les informations recueillies par la Cour des

comptes, « ces résultats sont obtenus par la mise en tension constante des personnels : les acteurs de la chaîne de traitement des dossiers d'indemnisation ont rationalisé leurs procédures respectives de traitement. Depuis le début de la campagne la moyenne de 2 000 dossiers traités par an représente plus de 4 000 bénéficiaires indemnisés. Ces raisons expliquent la permanence des résultats constatés depuis 2008, ainsi que leur report pour 2011, puis en cible pour 2012. ».

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

Par ailleurs, l'indicateur ne concerne que les victimes de spoliation, soit seulement 18 % des crédits du programme. On peut regretter que la performance de deux des trois dispositifs d'indemnisation ne soit pas évaluée.

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

SOMMAIRE

	Pages
I.– PROGRAMME <i>CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</i>	76
A.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EST SATISFAISANTE	76
B.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL SONT PRÉPONDÉRANTES	77
C.– UNE AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	78
1.– Des délais de jugement en progrès	78
2.– La qualité des décisions juridictionnelles se maintient et l'activité consultative reste soutenue	79
II.– PROGRAMME <i>CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</i>	79
A.– LA RÉFORME NÉCESSAIRE DU RÉGIME DES RETRAITES	80
B.– DES INDICATEURS À FAIRE ÉVOLUER VERS UNE LOGIQUE DE RÉSULTAT	81
III.– PROGRAMME <i>COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES</i>	81
A.– LA PERSISTANCE DES VACANCES D'EMPLOI EST LA SEULE OMBRE À L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2011	82
B.– UNE GESTION MARQUÉE PAR L'ÉCONOMIE ET LE DÉPLOIEMENT DE CHORUS	83
C.– LES INDICATEURS DE PERFORMANCE REFLÈTENT MAL L'EFFICACITÉ DE L'ACTION JURIDICTIONNELLE	83
1.– Des indicateurs liés à la masse financière plus qu'à la qualité du contrôle	83
2.– Une réflexion est en cour sur leur pertinence	83

Sur les crédits de la mission Conseil et contrôle de l'État, 685 millions d'euros d'autorisation de programme ayant été ouverts en loi de finances initiale pour 2011, 655 millions d'euros ont été consommés. Sur les 599 millions d'euros de crédits de paiement votés pour 2011, 573 millions d'euros ont été consommés. Le Rapporteur général souligne que les dépenses de la mission se composent à 82,9 % de dépenses de personnel en 2011.

Cette mission, créée en 2006, regroupe trois programmes autonomes et non dépourvus de similitudes, notamment la prépondérance des dépenses de personnel, mais qui ont chacun leur problématique propre.

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

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* est un rouage primordial de l'état de droit en France. Il rassemble les moyens affectés au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel, aux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ces juridictions administratives ont pour mission la garantie du respect du droit par l'administration, à savoir : le jugement des différends opposant l'administration et les administrés, le conseil aux autorités publiques dans l'élaboration des projets de loi et d'ordonnance ainsi que des principaux décrets, la réalisation d'études et d'expertises juridiques réalisées au profit des administrations. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut en outre être amené à donner son avis sur les propositions de loi déposées par les membres du Parlement et les questions prioritaires de constitutionnalité.

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

Sur un total de 428 millions d'euros d'autorisations de programme prévues en 2011, 411 millions, soit 96 % ont été consommés. Cette proportion est la même pour les crédits de paiement engagés, 336 millions d'euros, au regard des 349 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

Dans cet ensemble, la fonction juridictionnelle de l'ensemble des cours administratives (Conseil d'État, cours d'appel et tribunaux administratifs) mobilise 221,9 millions d'euros, soit une part essentielle (66 %) des crédits, tandis que la Cour nationale du droit d'asile, rattachée au programme depuis 2009, bénéficie d'un plan d'action qui maintient à 21 millions d'euros les crédits de paiement engagés (20,5 millions votés en loi de finances 2011).

Sur l'architecture du programme, la Cour des comptes remarque dans sa note d'exécution budgétaire que le niveau d'exécution correspond à une progression des dépenses (en crédits de paiement) de +4,3 % par rapport à l'exécution 2010, entièrement imputable aux dépenses de titre 2. Celles-ci ont augmenté (en crédits de paiement) de 6,6 % entre les deux exercices alors que les

dépenses hors titre 2 ont diminué entre-temps de 4,5 %. France domaine a en effet imposé au Conseil d'État de déménager ses locaux administratifs vers le site de Richelieu à la fin de l'année 2010. Les principales ouvertures de crédit concernent des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances rectificatives du 21 juillet 2011 pour un montant de 74 millions d'euros (12 millions d'euros en crédits de paiement), pour couvrir le bail des nouveaux locaux de la rue de Richelieu sur une durée de 9 ans ainsi que les travaux d'aménagement de ce site (parking et archives). Les crédits de paiement ouverts dans le cadre de l'opération de déménagement visaient essentiellement à financer des travaux informatiques (salle et commutateur informatique), ainsi que le loyer des surfaces inoccupées dans l'immeuble Richelieu pour les derniers mois de 2011. La loi de finances rectificative du 31 décembre 2011 a permis de budgéter des dépenses annexes comme la remise en état des locaux précédents dans le bâtiment du Louvre. Au total, le bilan économique de l'opération de déménagement, comme le caractère imprévu de la décision de France domaine, ont fait l'objet de réserves expresses de la Haute Assemblée.

B.- LES DÉPENSES DE PERSONNEL SONT PRÉPONDÉRANTES

Ces dépenses représentent 260,2 millions d'euros demandés en loi de finances initiale, soit 80 % des dépenses du programme. Sur les 3 578 EPTP inscrits en loi de finances, 3 575 ont été consommés, soit un manque de 3 emplois. La consommation des crédits du titre 2 représente 99,6 % des crédits ouverts. Le Rapporteur général remarque que le programme 165 n'est pas concerné par la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Le Conseil d'État s'est engagé dans une logique de maîtrise de ses coûts de fonctionnement qui aboutit à une réduction de ces dépenses de 9 % sur la période de programmation budgétaire 2011-2013. La fongibilité asymétrique n'a pas été mise en œuvre en 2011, mais le Conseil a utilisé la globalisation des crédits et la fongibilité entre les titres 3 et 5.

S'agissant des dépenses de titre 2, leur progression (+ 35 %) sur la période 2007-2011 doit être mise en corrélation avec celle du plafond d'emplois. Hors ajustement technique intervenu en 2011, ce dernier a augmenté de 517 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Cette hausse des ETPT correspond d'une part aux créations d'emplois, essentiellement de magistrats, d'agents de greffe, d'assistants de justice et de rapporteurs, et d'autre part à l'absorption des effectifs de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), rattachée au Conseil d'État en 2009. Les principaux bénéficiaires des créations d'emplois ont été les juridictions les plus chargées : les deux tribunaux créés durant la période (tribunal administratif de Toulon en 2008 et tribunal administratif de Montreuil en 2009) et la CNDA, à partir de 2010.

Par ailleurs, l'ensemble de la dépense hors titre 2 évolue de 37 % sur la période 2007-2011. Cette forte progression s'explique également par la création des deux nouveaux tribunaux administratifs (et l'extension consécutive du

périmètre des loyers budgétaires) et le rattachement de la CNDA. La répartition entre dépenses de titre 3 et dépenses d'investissement connaît de fortes variations, d'une année sur l'autre, en fonction de la destination des opérations immobilières (immeubles en location ou appartenant à l'État).

C.– UNE AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Ces dernières années la juridiction administrative a fait face à la croissance régulière et importante du contentieux (+ 42 % en 10 ans). En 2011, les tribunaux administratifs ont à nouveau absorbé une croissance notable du contentieux. Parallèlement, ils ont fait face à l'extension de leurs compétences avec la question prioritaire de constitutionnalité (499 QPC soumises au Conseil d'État du 1^{er} mars 2010 au 31 décembre 2011) ou la possibilité, pour les Présidents des Assemblées parlementaires, de saisir le Conseil d'État pour avis sur des propositions de loi.

1.– Des délais de jugement en progrès

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

L'objectif fixé par la loi d'orientation et de programmation de la justice du 9 septembre 2002 de ramener les délais de jugement à moins d'un an a été atteint pour la première fois dans l'histoire de la juridiction administrative dans les trois niveaux de juridiction en ce qui concerne les *délais prévisibles moyens de jugement*. À la Cour nationale du droit d'asile, l'objectif est de réduire ce délai, qui s'élevait à 15 mois en 2009, à 6 mois en 2013. Le délai de jugement par le Conseil d'État pour les questions prioritaires de constitutionnalité est de trois mois.

Les résultats du nouvel indicateur-clé, Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires, institué en 2009, qui mesure la réalité du temps de la justice ressenti par le citoyen, sont bons, voire très bons. Ils diminuent à 10 mois dans les tribunaux administratifs, à 8 mois au Conseil d'État, à un an et un mois dans les cours administratives d'appel. Il descend à 9 mois à la CNDA, pour une cible de 6 mois en 2013 qui sera vraisemblablement atteinte en 2012. Ce délai concerne les affaires ordinaires et exclut le contentieux de référé ou les affaires réglées par ordonnance. La Cour des comptes observe que les indicateurs de performance sont à la fois dynamiques et réalistes, comme le taux d'annulation des décisions juridictionnelles et l'indicateur de productivité mesurant le nombre d'affaires réglées par membre de chaque niveau de juridiction.

La progression du nombre d'affaires réglées par les agents du greffe et la contribution croissante de ceux-ci à l'amélioration de la productivité de la justice administrative est tout aussi remarquable.

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

Malgré l'important effort de productivité effectué ces dernières années, la qualité des décisions juridictionnelles mesurée par les indicateurs de taux d'annulation des décisions reste stable, aux alentours d'une proportion de 16 % d'annulations, légèrement supérieure aux objectifs du projet annuel de performances 2011.

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

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

II.– PROGRAMME CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) bénéficie des nouvelles compétences en matière d'environnement confiées par la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 et la loi organique n°2010-704 du 28 juin 2010. Ces textes ont renforcé la mission d'association par le CESE de la société civile à l'élaboration de la politique économique du Gouvernement.

La Cour des comptes remarque pour ce programme que l'exercice 2011 a été marqué par des réformes structurelles d'importance qui ne pouvaient plus être repoussées, visant à diminuer les dépenses de fonctionnement et surtout à améliorer l'équilibre de financement de la caisse de retraite des membres. Le nombre des ayants droit retraités du Conseil étant passé de 400 en 1980 à 867 en 2011 pour 233 conseillers, le versement d'une subvention d'équilibre de l'État a permis au système de se maintenir jusqu'en 1999. Puis le CESE s'est trouvé contraint d'autofinancer son régime de retraite par le biais d'une caisse de réserve dont les versements n'étaient pas retracés dans le budget de l'État. Une réforme mise en œuvre en 2011, décrite ci-dessous, doit permettre d'assainir cette situation.

En ce qui concerne la gestion, la Cour regrette et critique la pratique consistant à dépenser en toute fin d'exercice les crédits de titre 3 non consommés sous forme d'avances versées au mandataire immobilier, ce qui n'est pas conforme à l'article 15 de la LOLF et elle suggère que le Conseil Économique, social et environnemental mette fin à cette pratique. Elle souligne que, dans l'ensemble, l'exercice 2011 révèle un problème général de sincérité de la programmation budgétaire, avec un surdimensionnement du titre 3 et du titre 2 (hors caisse de retraite), des sous-dotations du titre 5 et des dépenses de titre 2 destinées au financement de la caisse de retraite. La Cour suggère au CESE de procéder à une programmation budgétaire conforme à ses besoins réels : baisse des dépenses de titre 3, croissance des dépenses du titre 5, et de faire un meilleur usage de la fongibilité dans le hors titre 2.

A.— LA REFORME NÉCESSAIRE DU RÉGIME DES RETRAITES

L'architecture budgétaire n'a pas subi de modifications importantes en 2011. Les 37,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement prévus en loi de finances pour 2011 ont été consommés, ainsi que les 37,9 millions d'euros de crédits de paiement ouverts. Les crédits de fonctionnement doivent diminuer de 3 % par exercice de 2009 à 2011, les crédits de voyage des conseillers étant par exemple restreints aux seuls déplacements entre le domicile et le CESE.

L'égalité parfaite entre les crédits dépensés et les crédits ouverts s'explique par la mise en place depuis de nombreux exercices de mécanismes internes d'affectation des crédits de titre 2 et de titre 3 non consommés en fin de gestion, pour partie vers la caisse de réserve de la Caisse de retraite des membres (crédits de titre 2 non consommés) et vers le titre 5 (crédits non consommés du titre 3). Ainsi, à la fin de l'exercice 2011, 1 151 845 euros du titre 3 non consommés ont été versés à titre d'avance à ICADE, mandataire du CESE pour les opérations immobilières réalisées dans le Palais d'Iéna. Dans la pratique, il s'agit d'opérations qui seront réalisées sur l'exercice suivant. Par ailleurs, 448 452 euros de titre 2 non consommés ont été versés à la Caisse de retraite. Ces deux pratiques sont critiquables car elles contournent les règles applicables aux reports de crédits posées par la LOLF. De fait, elles évitent le risque de voir les crédits non consommés annulés et non reportés sur l'exercice suivant. Il conviendrait donc de réduire les crédits du titre 3 qui sont manifestement surdimensionnés.

La Cour des comptes mentionne également le financement des retraites des conseillers, problème majeur de la gestion 2011 comme des exercices précédents. Le montant des pensions prévues en 2011 s'élevait à 11,2 millions d'euros, avec une diminution du fonds de réserve des retraites du CESE de 21 millions d'euros en 2007 à 12,5 millions d'euros en 2010. Le bureau du Conseil a adopté en juin 2011 les mesures d'augmentation des cotisations et d'allongement progressif de l'âge de la retraite qui s'imposaient, alignant le régime des membres du CESE sur celui de la fonction publique. La réforme du régime de retraite, mise en œuvre en juillet 2011, prévoit un alignement du taux de

cotisation, des avantages familiaux et du taux de rendement sur les règles de la fonction publique ainsi qu'un alignement de l'âge de liquidation de la pension de l'ancien membre sur celui de la liquidation de sa pension principale. Par ailleurs, une contribution sur les pensions de 1 % a été instituée. D'autre part, la caisse de retraite sera financée par des recettes de valorisation du Palais d'Iéna (location de salles à la maison de couture Prada) à hauteur de 0,5 million d'euros jusqu'en 2018, puis d'1 million par an entre 2019 et 2021 avec un objectif d'1,5 million d'euros au-delà.

B.- DES INDICATEURS À FAIRE ÉVOLUER VERS UNE LOGIQUE DE RÉSULTAT

Depuis son renouvellement en 2010, le CESE a été saisi à 11 reprises par le gouvernement, il a rendu 8 avis sur auto saisine, et a été saisi une fois par le Président de l'Assemblée nationale. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour est particulièrement sévère sur la qualité des indicateurs en termes de résultat.

« Les quatre premiers indicateurs sont de purs indicateurs d'activité (nombre d'avis, d'études et de communications, nombre de colloques, nombre de participants aux colloques, nombre d'auditions des membres du CESE devant le Parlement, de parlementaires auditionnés, nombre de saisines par initiative citoyenne, etc.) . Les résultats qui sont présentés en valeur absolue sont aussi peu significatifs que les objectifs proposés.

De même le passage de 10 auditions par les parlementaires en 2009 à 14 en 2011 paraît trop peu significatif pour indiquer une meilleure visibilité du CESE dans le débat public. Le cinquième indicateur relatif à la diffusion des avis du CESE, est plus élaboré, notamment en ce qui concerne le nombre de retombées de presse ou le nombre de visites sur le site internet. Les derniers indicateurs s'inscrivent davantage dans une démarche de performance, qu'il s'agisse d'indicateurs de productivité ou de qualité du service (délai d'émission des avis, assiduité aux réunions). Pour ce dernier indicateur, le résultat obtenu en 2011 est supérieur à la prévision pour le taux de présence en section (70 % contre 61 %), mais les objectifs sont particulièrement peu dynamiques. Ce faible dynamisme caractérise également l'indicateur de productivité relatif aux dépenses de fonctionnement « stricto sensu » par membre. »

III.- PROGRAMME COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

La loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques a élargi la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement. L'année 2011 est restée une période de transition, en raison de l'enlisement du projet de loi de réforme des juridictions financières initié par le Premier Président Philippe Séguin. La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011

relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a pu néanmoins prévoir la restructuration du réseau des chambres régionales des comptes. Les indicateurs quantitatifs indiquent que l'activité de la Cour n'a pas cessé de croître, qu'elle concerne le contrôle et la certification des comptes, ou bien la régularité et l'efficacité de la gestion publique, indispensables dans une période de crise des finances publiques.

L'architecture budgétaire est restée stable, le programme 164 étant géré à compter de 2011 au sein d'un budget opérationnel unique pour les crédits de la Cour comme pour ceux des chambres régionales des comptes. Le plafond d'emploi de 1 840 ETPT est reconduit depuis 2008. La note d'exécution budgétaire ne relève pas d'irrégularités, ni d'usage de la fongibilité asymétrique.

Sur 213 millions d'euros de crédits de paiement prévus en loi de finances initiale, 200 millions d'euros ont été consommés, soit 99 % (contre 92,3 % en 2010).

A. – LA PERSISTANCE DES VACANCES D'EMPLOI EST LA SEULE OMBRE À L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME EN 2011

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

L'écart entre les ETPT prévus et consommés est de 52 vacances d'emploi, soit un élargissement par rapport à 2010 (48 ETPT). Cet écart est néanmoins inférieur à celui des deux années précédentes (déficit de 80 ETPT pour le rapport annuel de performances 2007 et de 54 ETPT pour le rapport annuel de performances 2008). À ce sujet, la Cour rappelle la difficulté récurrente de pourvoir des postes de magistrats dans les cours régionales, surtout dans les petites structures. Les incertitudes entourant la réforme des juridictions financières l'ont d'ailleurs aggravée. La mise en place d'un concours dédié en 2012 devait permettre de résorber ce déficit progressivement.

D'autre part, il subsiste un délai frictionnel de recrutement des rapporteurs extérieurs et de certains experts qui doivent être remplacés. Les efforts de recrutement ont porté, pour l'essentiel, sur les emplois de rapporteurs de la Cour des comptes.

B.– UNE GESTION MARQUÉE PAR L'ÉCONOMIE ET LE DÉPLOIEMENT DE CHORUS

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

Au titre 6, la non-consommation des crédits votés au titre de la réserve parlementaire, et destinés à une mission d'accompagnement de la réforme prévue est due à l'enlisement du projet de réforme des juridictions financières. La consommation mentionnée correspond à la prise en charge financière des cotisations de la Cour des comptes au titre de son affiliation aux organisations internationales des institutions supérieures de contrôle. L'ensemble des opérations immobilières ayant été gelées, les dépenses du hors titre 2 n'ont pas progressé, avec une sous-consommation de 13 millions de crédits de paiement dus à des retards dans le déploiement de Chorus, retards déjà observés en 2010.

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

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

Les indicateurs-clé du programme, « Proportion de la masse financière jugée ou certifiée » et « Proportion des entités contrôlées dans l'année » permettent d'assurer l'exhaustivité du contrôle des entités ressortant de la compétence de la Cour. Les indicateurs de performance ne sont pas totalement adaptés, ainsi qu'en témoigne la dégradation du taux de l'indicateur 1.1 – proportion de la masse financière jugée ou certifiée, de 19,3 en 2007 à 12 en 2009, puis 10,7 en 2010, pour remonter à 12 en 2011, sous la fourchette de 15 prévue par le projet annuel de performances, alors que le nombre d'arrêtés et d'ordonnances est sensiblement similaire. Cette variation s'explique largement par la construction de cet indicateur, qui met en rapport la masse des comptes traités et la masse générale des comptes relevant de l'examen de la Cour. Or, la taille des comptes traités – qui peut constituer un bon indicateur d'activité – ne retrace probablement pas la qualité et la pertinence des travaux concernés, et donc la performance de la Cour. Ainsi, le montant total des débits prononcés a très sensiblement augmenté.

2.– Une réflexion est en cours sur leur pertinence

Compte tenu de la situation actuelle et pour ne pas différer plus longtemps ce chantier, une réflexion a été lancée au sein de la Cour, menée par le rapporteur général, pour engager la refonte des actions et des indicateurs associés, afin de disposer pour 2013-2015, d'indicateurs permettant d'apprécier à la fois la performance et l'activité des juridictions financières. Dans le souci d'améliorer le

suivi de la performance de la gestion publique, l'indicateur 2.2 « Suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leurs rapports publics », a fait l'objet, lors de l'élaboration du PAP 2011, d'une refonte de sa méthodologie permettant désormais de mesurer le pourcentage des recommandations effectivement mises en œuvre (soit en totalité, soit partiellement) et non plus leur seul suivi. De même, lors de l'élaboration du PAP 2011, a été introduit un nouvel indicateur, indicateur 2.3 « Contributions des juridictions financières au débat public » », qui permet de mesurer l'audience médiatique des principaux rapports publics de la Cour. Ces deux indicateurs devraient représenter une avancée significative dans la démarche de performance des juridictions financières.

S'agissant des résultats, ils restent en deçà des objectifs pour l'indicateur d'efficacité 4.1 : poids de la masse salariale de la fonction soutien par rapport à la masse salariale globale des juridictions financières (en raison notamment d'une sous-consommation du plafond d'emploi sur les fonctions autres que de support). Les « nouveaux indicateurs » 2.2 et 2.3 sont trop récents pour permettre une évaluation, mais l'écart entre l'objectif (2 500 pour 2011 et pour 2013) de l'indicateur 2.3 « Contributions au débat public » et le résultat attendu pour 2011 (1 870) indiquent qu'un ajustement sera probablement nécessaire.

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

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>CRÉATION</i>	86
A.– UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE, MARQUÉE PAR L'OUVERTURE DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	86
B.– LE FINANCEMENT DU PROJET DE PHILHARMONIE DE PARIS, DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT LÉGÈREMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	87
C.– DES PERFORMANCES CONTRASTÉES SELON LES OBJECTIFS	89
1.– Objectif 1 Inciter à l'innovation et à la diversité de la création : des résultats en retrait par rapport à 2010	89
2.– Objectif 2 Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création : un bilan satisfaisant	89
3.– Objectif 3 Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire : des résultats variables selon les secteurs	90
4.– Objectif 4 Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger	91
II.– LE PROGRAMME <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</i>	91
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS	91
1.– Des mouvements de crédits relativement limités en cours d'exercice	91
2.– Des redéploiements au profit de l'accès à la culture, des dépenses de personnel mieux maîtrisées	92
C.– DES PERFORMANCES EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS	94
1.– Objectif 1 Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur : un indicateur en légère baisse	94
2.– Objectif 2 Favoriser un accès équitable à la culture : des résultats variables	94
3.– Objectif 3 Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions de soutien : les efforts engagés sont poursuivis	95

L'architecture de la mission Culture a connu des modifications importantes dans le projet de la loi de finances pour 2011. En premier lieu, son périmètre a été restreint du fait de transferts de crédits importants en direction de la mission Médias, devenue la mission Médias, livre et industries culturelles, qui se sont traduits par la suppression de deux des quatre actions du programme *Création* (131). De plus, les crédits destinés à financer les loyers privés ou budgétaires des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ont été transférés du programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* (224) vers le nouveau programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* (333) de la mission Direction de l'action du Gouvernement. À l'inverse, le champ de la mission a été élargi, mais dans une moindre mesure, par le transfert des crédits déconcentrés du programme *Recherche culturelle et culture scientifique* (186) de la mission Recherche et Enseignement supérieur vers le programme *Patrimoine*.

Enfin, la plus importante évolution a consisté dans le regroupement de l'ensemble des crédits de masse salariale du ministère de la culture, y compris ceux de la mission Médias, livre et industries culturelles et ceux du programme 186, sur l'action 7 Soutien du programme 224 de la mission Culture. Ces changements de maquette ne facilitent les analyses et comparaisons par rapport aux années précédentes, et se traduisent également par une perte d'information en matière de ventilations d'effectifs.

I.- LE PROGRAMME CRÉATION

A.- UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE, MARQUÉE PAR L'OUVERTURE DE CRÉDITS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le programme *Création*, doté en loi de finances initiale de 753,12 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 736,8 millions d'euros de crédits de paiement (CP), a bénéficié d'importants abondements en gestion. En effet, outre les ouvertures par voie de fonds de concours et d'attributions de produits pour 0,138 million d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, ainsi que les reports de crédits, de 84,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,5 million d'euros en crédits de paiement, la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a ouvert 62,06 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38,52 millions d'euros en crédits de paiement, destinés à financer le projet de Philharmonie de Paris. Au total, pour l'année 2011, les crédits disponibles se sont élevés à 900 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 776,9 millions d'euros de crédits de paiement.

À l'issue de la gestion 2011, 877,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 776,7 millions d'euros de crédits de paiement ont finalement été consommés, soit, par rapport aux seuls crédits ouverts en loi de finances initiale, un taux de consommation de 116,4 % pour les autorisations d'engagement et de 105,3 % pour les crédits de paiement.

EXÉCUTION 2011 DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME *CRÉATION*

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 131 Création	753 469 598	877 128 005	116,4 %
1 Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	682 030 001	800 183 674	117,3 %
2 Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	71 439 597	76 944 331	107,7 %

(a) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

EXÉCUTION 2011 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *CRÉATION*

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 131 Création	737 157 906	776 720 883	105,3 %
1 Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	663 930 001	702 667 507	105,8 %
2 Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	73 227 905	74 053 376	101,1 %

(a) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : rapport annuel de performances 2011

En prenant en compte l'ensemble des crédits ouverts pour 2011, l'exécution budgétaire s'avère satisfaisante, avec un taux de consommation de 97,4 % en autorisations d'engagement et 99,9 % en crédits de paiement. Le reliquat de 22,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement non engagées est en forte diminution par rapport à la gestion 2010, durant laquelle les crédits consacrés à la Philharmonie de Paris n'avaient pas été utilisés ; il correspond essentiellement au financement de la carte musique en 2010 ⁽¹⁾.

B.- LE FINANCEMENT DU PROJET DE PHILHARMONIE DE PARIS, DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT LÉGÈREMENT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

C'est à l'action 1 Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant, qui représente 90 % des crédits du programme, qu'est imputable

(1) 18,9 millions d'euros ont été basculés à tort sur le programme Création à l'issue de la gestion 2010, alors qu'ils relèvent depuis 2011 du programme Livre et industries culturelles de la mission Médias, livre et industries culturelles.

l'essentiel de la surconsommation des crédits, du fait du financement du projet de Philharmonie de Paris. Ce dernier relève des dépenses d'intervention, qui ont pour objectif de soutenir les structures de création, de production et de diffusion, mais aussi de remettre en état ou de construire des équipements culturels. Ces dépenses ont atteint 498,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et 394,2 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 365 et 363 millions d'euros prévus en loi de finances.

Le projet de Philharmonie de Paris a connu des débuts difficiles, et son coût prévisionnel a été substantiellement revu à la hausse, de 203 millions d'euros initialement à 336,5 millions d'euros, dont 158,3 millions d'euros financés par l'État. De 2007 à 2010, 149,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement avaient été mis en place par les lois de finances successives ; seuls 13 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement avaient été consommés dans le cadre du projet, tandis qu'une partie des autorisations d'engagement avait été redéployée sur d'autres postes. Au total, le ministère ne disposait plus à la fin de 2010 que de 82,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement, reportés sur 2011. Une fois la décision de relance du projet prise, fin 2010, il a donc été nécessaire d'ouvrir des crédits à cet effet, par la voie de la loi de finances rectificative. Toutes les autorisations d'engagement disponibles (145,22 millions d'euros, soit la somme des autorisations d'engagement reportées et des autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances rectificative) ont été engagées en 2011. Venant s'ajouter aux 13 millions engagés auparavant, elles ont permis de couvrir le montant total du projet ; parallèlement, 39,4 millions d'euros de crédits de paiement ont été exécutés, suivant l'échéancier de paiement des travaux réalisés en 2011.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, qui sont pour l'essentiel des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, les crédits consommés, soit 302,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 301 millions d'euros en crédits de paiement, sont légèrement supérieurs aux montants inscrits en loi de finances initiale (295 millions d'euros en autorisations d'engagement et 293 millions d'euros en crédits de paiement). Ce décalage s'explique d'une part, pour 3,3 millions d'euros, par une mauvaise imputation des dépenses (qui relevaient de dépenses d'intervention), d'autre part, pour les sommes restantes, par l'augmentation de dotations versées aux opérateurs. Les principaux opérateurs concernés sont l'Opéra Comique, avec un versement supplémentaire de 1,9 million d'euros destiné à financer sa recapitalisation ainsi que des bureaux administratifs, mais aussi le Théâtre national de l'Odéon et le Théâtre national de Chaillot.

Sur l'action 2 Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques, a également été observée une surconsommation des crédits d'autorisations d'engagement, de bien moindre ampleur toutefois que sur l'action 1. Les redéploiements entre titres ont permis de verser des subventions pour charges de service public plus élevées que prévu (avec un écart

de 1,5 million d'euros environ), essentiellement au profit du Centre national des arts plastiques, tandis que les dépenses d'intervention ont été elles aussi en hausse par rapport aux montants inscrits en loi de finances, notamment pour financer des opérations de travaux soutenues par l'État en région. Les dépenses d'investissement sont quant à elles en retrait pour les crédits de paiement (12,16 millions d'euros, contre 17,5 prévus) du fait des modifications de la programmation des travaux.

C.– DES PERFORMANCES CONTRASTÉES SELON LES OBJECTIFS

La nomenclature des objectifs et indicateurs a quelque peu évolué en 2011. Deux indicateurs (1.3 et 4.3) ayant trait à l'industrie du livre ont disparu, résultat du changement de périmètre de la mission. L'indicateur 2.4 relatif à l'optimisation de la procédure de traitement des demandes de subvention, jugé peu fiable et non renseigné, déjà, dans le rapport annuel de performances 2010, a été supprimé. Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2011, les objectifs fixés semblent assez peu ambitieux, puisque les cibles sont en général inférieures aux résultats enregistrés en 2009, par exemple s'agissant du renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création – présenté comme l'un des quatre indicateurs les plus représentatifs de la mission –, ou encore de la fréquentation des lieux subventionnés.

1.– Objectif 1 Inciter à l'innovation et à la diversité de la création : des résultats en retrait par rapport à 2010

Les deux indicateurs associés à cet objectif apparaissent en légère baisse par rapport à 2010. Le renouvellement des artistes bénéficiaires de commandes, d'acquisitions ou d'aides à la création s'établit à 48 %, contre 49 % l'année précédente, mais reste supérieur à l'objectif assigné de 45 %, tandis que pour les équipes artistiques aidées, le taux de renouvellement est en net retrait, à 33 % contre 37 % en 2010, tout en atteignant la cible du projet annuel de performances. La place de la création dans la programmation des structures de production régresse légèrement dans les institutions dites « de répertoire » mais augmente dans les centres dramatiques.

2.– Objectif 2 Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création : un bilan satisfaisant

L'équilibre financier des opérateurs est évalué au travers de trois sous-indicateurs :

– la recette moyenne par place offerte augmente nettement, passant de 52 à 58 euros, ce qui traduit les bons résultats de la fréquentation des établissements. Les recettes issues de la location d'espaces ou du mécénat ont aussi progressé pour plusieurs institutions ;

– la part des charges fixes dans les budgets des structures subventionnées se maintient au niveau des années antérieures, soit 68 % ;

– le taux d'autofinancement des structures subventionnées (41 %) dépasse la cible fixée à 38 %, ainsi que le taux obtenu en 2010 (40 %). Ce bon résultat est lié à la poursuite des efforts des opérateurs pour développer et diversifier leurs ressources propres.

L'indicateur de promotion de l'emploi artistique présente, comme l'année précédente, des résultats en hausse pour le spectacle vivant, et en diminution pour les arts plastiques. Pour le premier, la situation varie selon les établissements, puisque la part de la masse salariale artistique dans la masse salariale totale est tributaire de leurs choix de programmation, selon que la distribution est nombreuse ou pas. Pour les seconds, la baisse reflète la stagnation des budgets d'acquisition des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), alors que les prix des œuvres sur le marché de l'art connaissent des hausses importantes.

Le ministère poursuit sa politique de conventionnement avec les structures subventionnées. Les résultats font état d'une évolution positive, 72 % d'entre elles ayant signé une convention avec l'État alors qu'elles n'étaient que 69 % à l'avoir fait en 2010. Les efforts en ce sens doivent être poursuivis, notamment en direction des FRAC.

3.– Objectif 3 Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire : des résultats variables selon les secteurs

La fréquentation payante des lieux subventionnés de spectacle vivant est en hausse, atteignant 5,41 millions, contre 5,38 millions en 2010, et le taux de places vendues par rapport à la jauge mise en vente se stabilise à 76 %. La fréquentation de plus de la moitié des établissements se maintient ou progresse ; l'Opéra Comique et le Théâtre national de Chaillot se distinguent, avec une augmentation de plus de 20 %. La part du public scolaire se maintient, mais reste inférieure d'un point à la prévision.

En revanche, la fréquentation totale des centres d'art et des FRAC diminue, passant de 2,564 millions à 2,447 millions. Cette évolution peut s'expliquer pour partie par les travaux menés au Palais de Tokyo en 2011, qui ne lui ont pas permis d'accueillir autant de visiteurs qu'à l'accoutumée, ainsi que par l'absence d'un événement de grande ampleur similaire à celui organisé par la FRAC Languedoc-Roussillon en 2010 (350 000 visiteurs). La part du public scolaire dans la fréquentation totale s'établit à 15 %. Elle est en hausse de 2 points, notamment dans les FRAC, pour lesquels la tendance observée en 2010 était inquiétante, mais elle reste inférieure à l'objectif de 18 %.

4.– Objectif 4 Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger

Pour le spectacle vivant, la proportion de représentations en tournée est stable, conforme à l'objectif fixé. Par contre, le nombre de représentations par spectacle produit, qui permet d'évaluer l'intensité de la diffusion des spectacles sur le territoire, s'élève à 24, comme en 2009 (les chiffres n'ayant pas été fournis pour 2010) et il est inférieur à la cible de 30 représentations. En ce qui concerne les arts plastiques, la proposition de manifestations hors les murs organisées par les FRAC en 2011 est en augmentation, à 85 %, contre 82 % en 2010.

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

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS

1.– Des mouvements de crédits relativement limités en cours d'exercice

La loi de finances initiale a alloué au programme *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* 1 115,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 076,45 millions d'euros en crédits de paiement. Sont venus s'y ajouter les reports de crédits, à hauteur de 37,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14 millions d'euros en crédits de paiement, les ouvertures de fonds de concours et les attributions de produits, pour un montant de 14,84 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 millions d'euros en crédits de paiement, ainsi que des virements, pour 1,84 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Divers mouvements de transfert sont également intervenus, se traduisant par une diminution des ressources de 13,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,55 millions d'euros en crédits de paiement, dont près de 9 millions d'euros d'autorisations d'engagement transférés vers le programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, pour permettre le financement des loyers des locaux de la DRAC d'Ile-de-France, et 3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement transférés au profit du ministère de l'écologie, en remboursement des mises à disposition dont bénéficient les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine et les écoles supérieures d'architecture du ministère de la culture (pour 56 ETPT). Enfin, la loi de finances rectificative de juillet 2011 a annulé 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Au total, pour l'exercice 2011, les crédits disponibles se sont élevés à 1 153,81 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 088,9 millions d'euros de crédits de paiement.

La consommation des crédits a atteint en fin d'exercice 1 122,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 075,3 millions d'euros en crédits de paiement, soit, par rapport aux seuls crédits ouverts en loi de finances initiale, un taux de consommation de 99,6 % pour les autorisations d'engagement et de 99,3 % pour les crédits de paiement. Au regard de l'ensemble des crédits

ouverts pour 2011, le taux de consommation s'élève à 97,3 % en autorisations d'engagement et 98,75 % en crédits de paiement. Le reliquat de 30,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement non engagées est en baisse par rapport à la gestion 2010.

2.– Des redéploiements au profit de l'accès à la culture, des dépenses de personnel mieux maîtrisées

EXÉCUTION 2011 DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME *TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE*

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 224	1 127 646 881	1 122 909 251	99,6 %
1 Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	259 196 522	263 864 863	101,8 %
2 Soutien à l'éducation artistique et culturelle	30 883 975	30 810 440	99,7 %
3 Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	29 458 000	26 453 259	89,8 %
4 Actions en faveur de l'accès à la culture	54 819 553	61 129 308	111,5 %
6 Action culturelle internationale	9 250 458	9 799 654	105,9 %
7 Fonctions de soutien du ministère	744 038 373	730 851 727	98,2 %

(a) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

EXÉCUTION 2011 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE*

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 224	1 082 636 788	1 075 320 443	99,3 %
1 Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	230 572 029	221 124 910	95,9 %
2 Soutien à l'éducation artistique et culturelle	31 533 143	30 333 965	96,2 %
3 Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	29 458 000	28 456 134	96,6 %
4 Actions en faveur de l'accès à la culture	54 609 553	60 865 333	111,5 %
6 Action culturelle internationale	9 250 458	9 661 668	104,4 %
7 Fonctions de soutien du ministère	727 213 605	724 878 433	99,7 %

(a) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : rapport annuel de performances 2011

Action 1 : Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle

La légère sous-consommation des crédits de paiement, à hauteur de 4 %, s'explique essentiellement par les moindres dépenses d'investissement, du fait des modifications de leur programmation. Des redéploiements en gestion ont permis de verser aux établissements d'enseignement supérieur des subventions quelque peu supérieures aux prévisions, notamment pour les écoles d'architecture, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. De même, les bourses sur critères sociaux et autres aides versées aux étudiants sont supérieures aux prévisions (30,175 et 30,26 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement versés, sur 26,93 inscrits).

Action 2 : Soutien à l'éducation artistique et culturelle

L'exécution de ces crédits n'appelle pas de commentaire particulier, puisqu'elle est conforme aux prévisions en autorisations d'engagement, et légèrement inférieure pour les crédits de paiement, du fait de l'étalement dans le temps d'opérations d'investissement.

Action 3 : Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé

26,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,46 millions d'euros en crédits de paiement ont été consacrés au financement des conservatoires départementaux et régionaux. L'écart avec la prévision en loi de finances, à hauteur de 3,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et d'un million d'euros en crédits de paiement s'explique notamment par le choix de redéployer des ressources en faveur d'autres actions du programme, notamment l'accès à la culture.

Action 4 : Actions en faveur de l'accès à la culture

61,13 millions d'euros en autorisations d'engagement et 60,86 millions d'euros en crédits de paiement ont été alloués aux actions en faveur de l'accès à la culture, soit 10 % de plus que les ressources prévues. Cette action a bénéficié de redéploiements importants de crédits, principalement au profit de la mise en œuvre du dispositif Culture partagée, avec l'attribution de ressources supplémentaires aux DRAC. Par ailleurs, l'action porte les crédits destinés aux projets retenus par l'ancien Conseil de la création artistique (CCA), financés par des crédits reportés de l'année 2010, pour un montant de 5,2 millions d'euros.

Action 6 : Action culturelle internationale

La différence observée entre les crédits ouverts et ceux dépensés, de l'ordre de 0,55 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,4 million en crédits de paiement s'explique là aussi par la consommation en 2011 de crédits reportés de 2010 relatifs aux projets de l'ancien CCA. Les ressources de cette

action ont pour l'essentiel financé des subventions destinées à différents établissements, comme la Maison des cultures du monde ou encore l'Institut français, et ont soutenu des réseaux et projets culturels européens.

Action 7 : Fonctions de soutien du ministère

Cette action réunit désormais les crédits de masse salariale de l'ensemble du ministère de la culture. De ce fait, les crédits de titre 2 alloués en loi de finances initiale se sont établis à 634,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, ramenés à 628,9 millions d'euros du fait de mouvements en gestion. Ils ont été consommés à hauteur de 628,4 millions d'euros. Si le redécoupage de la maquette ne facilite pas les analyses pluriannuelles, il apparaît, comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2011, que les outils mis en œuvre par le ministère pour prévoir et suivre les crédits de titre 2 et les emplois ont permis une gestion satisfaisante en 2011, en nette amélioration par rapport aux années précédentes. Le schéma d'emplois, qui prévoyait une diminution de 93 ETP en 2011, pour un plafond d'emplois exécuté de 11 124 ETPT, a été respecté, de même que les dotations ouvertes sur le titre 2.

C.– DES PERFORMANCES EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS

1.– Objectif 1 Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur : un indicateur en légère baisse

L'indicateur associé à cet objectif se compose de quatre sous-indicateurs mesurant le niveau d'insertion professionnelle des diplômés de différentes structures, ainsi que le résultat pour l'ensemble des diplômés. Le niveau d'insertion dans un emploi en rapport avec la formation reçue s'élève en moyenne à 82,3 %, en léger retrait par rapport à 2010, mais supérieur à l'objectif assigné de 78 %. Ce taux global recouvre des situations variables, puisqu'il atteint 70,7 % pour les diplômés des écoles supérieures d'art (contre 66,2 % en 2010), et s'établit à 92,2 % pour les diplômés dans le domaine du spectacle vivant et du cinéma ; le taux d'insertion des étudiants des écoles d'architecture est quant à lui de 83,6 %, quelque peu en recul par rapport à 2010 (85,2 %).

2.– Objectif 2 Favoriser un accès équitable à la culture : des résultats variables

Les efforts consacrés par le ministère en matière d'éducation artistique et culturelle ont permis la poursuite de la progression du nombre de jeunes bénéficiant d'une action : leur part est, en 2011, de 22,6 %, soit une progression de 1,9 point par rapport à 2010. La cible définie a été dépassée.

En revanche, la part des crédits investis dans les zones prioritaires est en nette baisse, passant d'un coefficient de 2,1 en 2009 à 1,6 en 2010 puis 1,32 en 2011. Cette évolution s'explique notamment par la modification du zonage intervenue entre 2010 et 2011, qui s'est traduite par une augmentation significative de la part des zones prioritaires sur le territoire. Une révision de l'indicateur est en cours pour prendre en compte cette évolution.

Le dernier indicateur associé à l'objectif mesure l'accessibilité des lieux culturels aux personnes handicapés : le ministère a poursuivi les efforts engagés, mais la part des établissements recevant du public et détenant le label « Tourisme et handicap », atteignant 22,7 % en 2011 contre 18,4 % l'année précédente, reste nettement inférieure à la cible fixée de 35 %. En effet, les projets conduits sont davantage orientés vers les établissements publics d'enseignement supérieur, non concernés, par définition, par le label retenu par l'indicateur – le périmètre de ce dernier a d'ailleurs évolué en 2012 pour prendre en compte les écoles sous tutelle de la culture. Par ailleurs, il convient de rappeler que nombre d'établissements culturels recevant du public sont des bâtiments classés « monuments historiques » et exigent, pour être mis en conformité avec la charte d'accessibilité, des travaux importants et donc des investissements très conséquents.

3.– Objectif 3 Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions de soutien : les efforts engagés sont poursuivis

Le coût des fonctions soutien par ETP est en nette diminution par rapport aux années précédentes, mais reste supérieur à la cible du projet annuel de performances. Le rapport note toutefois qu'au regard des missions du ministère et des efforts qu'il a déjà consentis, ses marges de manœuvre atteignent leurs limites.

L'évolution du ratio d'efficacité de la fonction ressources humaines est favorable, traduisant les effets de la mutualisation des fonctions de soutien au sein du secrétariat général. Le déploiement interministériel du système d'information des ressources humaines (SIRH) et le raccordement à l'opérateur national de paye à partir de 2014 devraient permettre d'améliorer encore ces performances.

L'efficacité immobilière, exprimée par un ratio retraçant la surface utile nette par personne physique, est stable par rapport à 2010. Les diminutions d'implantation prévues en 2011 (bâtiment de la rue Montpensier) et 2012 (locaux situés rue du Renard et 12 rue de Louvois) permettront de réduire, en 2013, le ratio d'occupation à 13,2 m² par poste de travail.

CULTURE : PATRIMOINES

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX PATRIMOINES	98
A.– UNE EXÉCUTION GLOBALE RELATIVEMENT SATISFAISANTE	98
B.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION RÉVÉLATRICE DE MOUVEMENTS PARFOIS MASSIFS INTERVENUS EN GESTION.....	100
C.– UNE DÉPENSE FISCALE EN BAISSSE DE PLUS DE 10 % PAR RAPPORT À 2010	103
II.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME PATRIMOINES : UNE RÉALITÉ CONTRASTÉE	104
A.– OBJECTIF 1 AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES : DES RÉSULTATS ATTEINTS	104
B.– OBJECTIF 2 ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL : DES PERFORMANCES EN DEMI-TEINTE	105
C.– OBJECTIF 3 ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS : DES RÉALISATIONS GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LES CIBLES	106

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

A.- UNE EXÉCUTION GLOBALE RELATIVEMENT SATISFAISANTE

Avec 1 108,07 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 931,01 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ouverts en 2011, le programme *Patrimoines* regroupe plus du tiers des crédits attribués à la mission *Culture*. Ces montants agrègent :

– les financements alloués en loi de finances initiale (LFI) : 848,93 millions d'euros en autorisations d'engagement et 868,79 millions d'euros en crédits de paiement ;

– les ouvertures opérées par voie de fonds de concours et d'attribution de produits : 4,77 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,44 millions d'euros en crédits de paiement ;

– ainsi que les crédits correspondant aux divers mouvements intervenus en gestion (arrêtés de report et mesures votées en lois de finances rectificatives notamment) : 254,36 millions d'euros en autorisations d'engagement et 39,78 millions d'euros en crédits de paiement.

En fin d'exercice, 949,24 millions d'euros en autorisations d'engagement et 902,17 millions d'euros en crédits de paiement auront été consommés. Relativement aux seuls crédits ouverts en loi de finances initiale, le taux de consommation atteint alors 110,8 % en autorisations d'engagement et près de 100 % en crédits de paiement (99,94 %).

En tenant compte de l'ensemble des crédits disponibles, tous mouvements confondus, ce taux atteint 85,7 % en autorisations d'engagement et 96,9 % en crédits de paiement. À la lumière de ces données, si l'exécution des crédits de paiement est satisfaisante, celle des autorisations d'engagement, en revanche, témoigne d'un différentiel de près de 159 millions d'euros correspondant à des crédits non engagés au cours de l'année, crédits eux-mêmes issus de reports 2010 venus abonder le budget 2011.

Au total, l'exécution du programme *Patrimoines* aura surtout été « perturbée » par les mouvements de crédits intervenus afin d'assurer le financement de l'archéologie préventive (*cf. infra*, analyse de l'action n° 9).

Soulignons enfin que, du fait des changements majeurs qui ont affecté la maquette budgétaire en loi de finances initiale 2011 ⁽¹⁾, les comparaisons entre l'exécution 2010 et l'exécution 2011 sont difficiles à opérer.

EXÉCUTION 2011 DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME *PATRIMOINES*

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 175 Patrimoines	856 586 087	949 240 237	110,82 %
01 Patrimoine monumental	376 921 463	377 838 157	100,24 %
02 Architecture	26 080 463	30 088 693	115,37 %
03 Patrimoine des musées de France	397 872 129	397 716 414	99,96 %
04 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	28 105 694	23 143 485	82,34 %
07 Patrimoine linguistique	2 566 333	3 067 221	119,52 %
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	16 631 239	16 949 411	101,91 %
09 Patrimoine archéologique	8 408 766	100 436 856	1 194,43 %

(a) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : rapport annuel de performances 2011

EXÉCUTION 2011 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *PATRIMOINES*

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 175 Patrimoines	902 749 627	902 166 058	99,94 %
01 Patrimoine monumental	388 102 138	314 027 932	80,91 %
02 Architecture	25 580 463	28 117 762	109,92 %
03 Patrimoine des musées de France	397 039 293	386 884 819	97,44 %
04 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	65 891 395	48 676 789	73,87 %
07 Patrimoine linguistique	2 566 333	3 111 715	121,25 %
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	16 631 239	16 949 411	101,91 %
09 Patrimoine archéologique	6 938 766	104 397 630	1 504,56 %

(a) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : rapport annuel de performances 2011

(1) Les mouvements opérés ont vu :

- le transfert complet des actions n° 5 et 6, et le transfert partiel de l'action n° 8 du programme 175 Patrimoines vers le programme 334 de la mission Médias, livre et industries culturelles ;
- le transfert d'une partie de l'action n° 1 du programme 186 de la mission Recherche et enseignement supérieur vers le programme 175 Patrimoines au sein d'une nouvelle action n° 9 regroupant par ailleurs une partie des crédits précédemment inscrits à l'action n° 1 du programme 175 ;
- le regroupement de l'ensemble des crédits de masse salariale (titre 2) de la mission Culture sur le seul programme 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture.

B.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION RÉVÉLATRICE DE MOUVEMENTS PARFOIS MASSIFS INTERVENUS EN GESTION

Il convient de rappeler à titre liminaire que les mouvements de crédits en gestion sont globalisés au niveau du programme. S'ils sont parfois – mais pas systématiquement – explicités par action, ils ne font pas l'objet d'une ventilation claire au sein de celles-ci. Aussi, le taux de consommation par action ne peut s'analyser qu'en regard des crédits ouverts en loi de finances initiale.

À ce titre, la bonne exécution des actions 1 Patrimoine monumental et 3 Patrimoine des musées de France revêt une importance primordiale. En effet ces deux actions représentent les volets les plus importants du programme *Patrimoines* puisqu'elles concentrent plus de 90 % des autorisations d'engagement et 87 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale.

Le Rapporteur général tient à saluer l'effort d'enrichissement et de clarification opéré sur la partie *Justification au premier euro* (JPE) du rapport annuel de performances, qui permet d'analyser plus facilement les écarts constatés entre prévision et exécution, du moins au niveau du programme.

Action 1 Patrimoine monumental

L'analyse des crédits dévolus au patrimoine monumental témoigne d'une bonne appréciation des besoins en autorisations d'engagement, utilisées à 100 %. À l'inverse, on note une consommation relativement faible des crédits de paiement avec un taux de 81 % environ.

Cet écart dans l'exécution des crédits de paiement est dû à plusieurs facteurs, notamment :

– un montant de restes à payer⁽¹⁾ en diminution par rapport aux années antérieures ;

– des redéploiements au sein du programme, opérés en lois de finances rectificatives (LFR) au profit de l'INRAP (*cf. infra* action 9).

Un mouvement en crédits de paiement aura par ailleurs été effectué au sein de l'action afin de revaloriser les subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs : il s'agissait en effet de compenser la perte de recettes subie par ceux-ci au titre de la gratuité d'accès aux collections permanentes pour les jeunes de 18-25 ans et les enseignants. La mesure n'ayant, malheureusement, pas été budgétisée en loi de finances initiale malgré une assez bonne connaissance de son impact financier, il aura fallu opérer la compensation en cours d'exercice. Les mêmes causes produisent les mêmes effets sur l'action 3 Patrimoines des musées de France.

(1) Il s'agit des autorisations d'engagement qui ont été consommées sans que le service soit encore intervenu et, par conséquent, sans que le paiement ait été effectué.

Action Architecture

L'exécution des crédits relatifs à l'architecture révèle des abondements de crédits à hauteur d'environ 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,5 millions d'euros en crédits de paiement, qui ont notamment permis le financement d'études relatives aux secteurs sauvegardés en régions⁽¹⁾ et de transferts aux collectivités territoriales⁽²⁾, ainsi que la revalorisation de la subvention pour charges de service public allouée à la Cité de l'architecture et du patrimoine (compensation de la gratuité et remboursement de la mise à disposition de personnels).

Action 3 Patrimoine des musées de France

L'exécution des crédits consacrés au patrimoine muséal appelle peu de commentaires compte tenu de taux d'utilisation conformes aux prévisions (près de 100 % en autorisations d'engagement et plus de 97 % en crédits de paiement).

L'analyse des mouvements de crédits au sein de l'action fait apparaître certains écarts avec les prévisions qui tiennent notamment aux mouvements opérés en compensation de la mesure de gratuité d'accès aux collections permanentes, à des compléments de dotation en subventions d'investissement pour certains opérateurs (musée national Picasso-Paris et musée Guimet en particulier), ou encore à une plus grande décentralisation de crédits d'investissement (financement du Plan musées en régions par exemple).

Action 4 Patrimoine archivistique et célébrations nationales

Avec des taux de consommation de 82,3 % en autorisations d'engagement et environ 74 % en crédits de paiement, l'exécution des crédits alloués à l'action 4 est largement en deçà des prévisions.

La non-utilisation de plus d'un quart des crédits de paiement s'explique par l'avancement rapide, en 2010, des travaux relatifs à la constitution du nouveau centre des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine. Cet « effet calendrier » aura ainsi permis le redéploiement de crédits au sein du programme.

Action 7 Patrimoine linguistique

On note une surconsommation des crédits consacrés au patrimoine linguistique, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, avec des taux d'utilisation de 119,5 % et 121,2 %. Toutefois, compte tenu de dotations initiales relativement faibles – 2,56 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement – l'écart en exécution reste modeste (+ 0,5 million d'euros).

(1) Opérations de création, d'extension ou de révision de secteurs sauvegardés à Narbonne, Tours ou Arles.

(2) Assistance au financement des dispositifs liés aux Villes et Pays d'art et d'histoire en particulier.

Comme l'an dernier, cet écart est notamment imputable au financement des états généraux de l'Outre-mer (EGOM), qui avaient vu la création d'un « fonds incitatif pour le développement linguistique des outre-mer » afin de permettre une meilleure prise en compte de la diversité linguistique de ces territoires.

Action 8 Acquisition et enrichissement des collections publiques

L'analyse des crédits témoigne d'une exécution tout à fait conforme aux prévisions inscrites en loi de finances initiale.

Toutefois des mouvements auront bien été opérés en gestion, qui ont surtout consisté à reverser au profit de divers opérateurs des crédits originellement destinés aux collectivités territoriales. Ils auront notamment permis au musée du quai Branly ⁽¹⁾, au musée d'Orsay ⁽²⁾ et au Centre Pompidou ⁽³⁾ d'enrichir leurs collections.

Action 9 Patrimoine archéologique

La croissance impressionnante, constatée en exécution, des financements dédiés au patrimoine archéologique n'est pas surprenante compte tenu de l'incapacité chronique de la redevance d'archéologie préventive (RAP) à assurer le financement de cette politique publique.

Tous les constats dressés depuis la création de la RAP convergent sur ce point : son rendement est structurellement insuffisant et depuis plusieurs années, « l'équilibre » financier de l'archéologie préventive et de son opérateur, l'INRAP, n'est atteint que grâce à l'attribution de subventions complémentaires en gestion. Face à une telle situation, les rapporteurs de la MEC s'étaient même interrogés sur l'opportunité de maintenir une taxe affectée et de procéder, en conséquence, à la rebudgétisation complète des crédits dédiés à l'archéologie préventive ⁽⁴⁾.

En 2011 une fois encore, l'INRAP aura donc bénéficié d'abondements conséquents à hauteur de 85 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement – dont 21 millions d'euros au titre d'une dotation en fonds propres – issus :

– d'ouvertures de crédits à la faveur de deux lois de finances rectificatives ⁽⁵⁾ (68 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 millions d'euros en crédits de paiement) ;

(1) *Acquisition d'un crochet iatmul de Papouasie Nouvelle-Guinée.*

(2) *Acquisition d'une œuvre de Maurice Denis.*

(3) *Acquisition d'une œuvre d'André Masson.*

(4) Cf. *rapport d'information n° 3798 de MM. Richard Dell'Agnola, Nicolas Perruchot et Marcel Rogemont en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées.*

(5) *Lois de finances rectificatives n° 2011-900 du 29 juillet 2011 et n° 2011-2004 du 28 décembre 2011.*

– de redéploiements en provenance de l'action 1 du programme (60 millions d'euros en crédits de paiement) ;

– de reports de 2010 sur 2011 (17 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12 millions d'euros en crédits de paiement) ;

– de la perception de fonds de concours (5 millions d'euros en crédits de paiement).

La quatrième loi de finances rectificative pour 2011 a procédé à la première étape de la réforme du financement de l'archéologie préventive⁽¹⁾. Elle devrait être complétée en 2013 avec la création d'un compte d'affectation spéciale, opération qui devrait se concrétiser à l'occasion de la loi de finances pour 2013.

C.– UNE DÉPENSE FISCALE EN BAISSÉ DE PLUS DE 10 % PAR RAPPORT À 2010

Atteignant 111 millions d'euros en 2011, la dépense fiscale relative aux patrimoines compte pour 12 % des crédits de paiement du programme et se trouve en diminution de 11,2 % par rapport à l'année précédente (125 millions d'euros). Elle est également inférieure de 8,3 % aux prévisions initiales (121 millions d'euros).

Parmi les évolutions notables, on peut souligner l'utilisation, relativement modeste eu égard aux prévisions mais constante par rapport à 2010, du dispositif relatif à l'imputation, au titre de l'impôt sur le revenu, des déficits fonciers supportés par les propriétaires de monuments historiques classés, inscrits ou assimilés⁽²⁾ (dépense fiscale de 24 millions d'euros, contre 40 millions d'euros anticipés).

En revanche, et contrairement à l'année dernière, les entreprises ont davantage mobilisé le mécanisme de réduction d'impôt sur les sociétés consentie en contrepartie de versements en faveur de l'achat de Trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques⁽³⁾ (15 millions d'euros contre 10 millions d'euros prévus *a priori*).

Fort logiquement, l'ancien dispositif « Malraux » poursuit sa décroissance (dépense fiscale constatée de 7 millions d'euros, contre 10 millions d'euros prévus), tandis que la moins-value fiscale attachée au nouveau dispositif « Malraux »⁽⁴⁾ reste stable (4 millions d'euros).

Comme les années précédentes, on peut regretter l'absence de la réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis* du code général des impôts, alors que celle-ci est notamment applicable au mécénat culturel. En outre, et comme la Cour des

(1) Article 79 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Dispositif codifié aux articles 156 (1^{er} alinéa du 3° du 1) et 156 bis du code général des impôts.

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

(4) Dispositif codifié à l'article 199 ter vicies du code général des impôts.

comptes le rappelle⁽¹⁾, il conviendrait sans doute de s'interroger sur le maintien de dispositifs fiscaux dérogatoires peu ou pas utilisés par les contribuables et dont l'apport à la politique culturelle reste donc relatif⁽²⁾.

II.- LA PERFORMANCE DU PROGRAMME PATRIMOINES : UNE RÉALITÉ CONTRASTÉE

Il est malaisé de porter un jugement sur la performance de la politique patrimoniale en 2011. Un Rapporteur optimiste s'attachera à constater que plus de 70 % des indicateurs et sous-indicateurs attachés aux trois objectifs du programme présentent une amélioration ou un niveau égal aux réalisations 2010. Inversement, un esprit plus chagrin relèvera que seuls 55 % des résultats sont conformes aux prévisions 2011.

En somme, si la performance s'améliore globalement d'un exercice sur l'autre, seule la moitié du contrat est remplie au regard des objectifs de l'année 2011 dont il est fait le bilan dans le cadre du présent commentaire.

A.- OBJECTIF 1 AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES : DES RÉSULTATS ATTEINTS

Les réalisations de l'objectif 1 sont, dans leur grande majorité, conformes aux prévisions. Sur les cinq indicateurs et sous-indicateurs renseignés, un seul n'atteint pas l'objectif qui lui était assigné, tout en affichant des résultats en hausse par rapport à 2010.

Ainsi l'avancement du récolement décennal ne s'avère pas aussi rapide qu'on pouvait l'espérer, moins de 43 % des musées nationaux l'ayant entrepris alors que le projet annuel de performances pour 2011 anticipait un taux de 60 % (révisé à 45 % en milieu d'année). Il s'agit d'un problème récurrent depuis plusieurs exercices : l'objectif est fixé à un niveau particulièrement élevé qui rend irréaliste son atteinte. Compte tenu de l'obligation légale d'achever le récolement d'ici 2014, il est certes légitime d'assigner une cible ambitieuse aux musées nationaux afin que l'opération puisse effectivement être menée à terme dans les délais. Toutefois, il ne faut pas non plus méconnaître les difficultés inhérentes à ce travail en exigeant des institutions concernées des résultats dont on sait qu'ils sont hors de leur portée.

L'indicateur 1.2 relatif au développement des programmes de travaux d'entretien dans les monuments historiques poursuit sa progression en 2011 : avec une réalisation qui atteint 19,25 %, la cible de 15 % est largement dépassée et témoigne de la mobilisation des DRAC sur les programmes concernés.

(1) *Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission Culture, mai 2012.*

(2) *Sur les 14 dépenses fiscales rattachées au programme Patrimoines, 7 présentent un coût très faible voire nul (maximum 1 million d'euros pour un dispositif), ou ne sont tout simplement pas chiffrées.*

Le suivi de la qualité de la maîtrise d'ouvrage laisse apparaître des résultats positifs avec une amélioration de tous les sous-indicateurs relatifs à cet objectif. Les coûts et les délais des opérations sont maîtrisés, ce qu'il convient de saluer.

B.– OBJECTIF 2 ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL : DES PERFORMANCES EN DEMI-TEINTE

Le taux d'ouverture des salles dans les musées nationaux, bien que légèrement inférieur à la cible, est en ligne avec la prévision (94,6 % contre 95 %) et s'améliore par rapport à 2010.

La même remarque s'applique à l'indicateur relatif au coût de la surveillance des salles, celui-ci ayant mécaniquement mais modestement diminué par rapport à 2010, du fait d'une baisse de la masse salariale affectée à cette fonction.

La part des fonds accessibles par rapport aux fonds conservés présente une quasi-stagnation par rapport à l'exercice antérieur (83,83 % contre 83,78 % en 2010) et s'avère inférieure à la cible assignée (88 %, ramenée à 85 % en milieu d'année).

Avec 38,4 millions d'entrées enregistrées en 2011 au sein des institutions patrimoniales et architecturales, l'objectif de fréquentation est parfaitement rempli (cible supérieure à 36 millions). Si elle reste particulièrement forte et en augmentation de près de 7 % par rapport à 2010, elle demeure structurellement concentrée sur un nombre réduit d'établissements : 5 musées (soit 15 % des établissements) représentent près de 85 % de la fréquentation totale des institutions muséales et 11 monuments nationaux attirent 75 % des visiteurs.

La part du jeune public dans la fréquentation des institutions patrimoniales présente une baisse certes relative, mais réelle. Elle atteint 16,18 % pour une cible supérieure à 17 % et une réalisation 2010 de 16,53 %. Si la fréquentation des moins de 18 ans progresse indubitablement (+ 5 %), la croissance est moindre que celle de la fréquentation totale (+ 7 %).

La part des 18-25 ans ressortissants de l'Union européenne dans la fréquentation des collections permanentes de ces mêmes institutions – public qui bénéficie de la mesure de gratuité – progresse par rapport à 2010 mais s'avère inférieure à la cible du PAP (9,21 % pour un objectif supérieur à 9,5 %).

Les indicateurs relatifs au suivi de la satisfaction des visiteurs ne sont toujours pas satisfaisants. L'un des trois sous-indicateurs n'est pas renseigné, et les deux restants sont en réalité consacrés à un seul et unique établissement : le musée du Louvre. Il semble alors relativement malaisé d'apporter un jugement éclairé et complet sur cet aspect essentiel de la politique patrimoniale.

La redéfinition de ces indicateurs – n’en retenir qu’un seul pour le musée du Louvre, et étendre ces mesures d’évaluation à d’autres grands établissements patrimoniaux – pourrait intervenir à brève échéance : les trois sous-indicateurs actuels devraient être remplacés par deux nouveaux sous-indicateurs issus de l’enquête « *À l’écoute des visiteurs* » réalisée auprès d’un panel représentatif d’institutions patrimoniales et architecturales. Il convient de s’en féliciter, sous réserve que les enquêtes soient effectivement disponibles en temps utile et les indicateurs bien renseignés...

C.- OBJECTIF 3 ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS : DES RÉALISATIONS GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LES CIBLES

L’effet de levier de la participation financière de l’État dans les travaux de restauration des monuments historiques qui ne lui appartiennent pas ⁽¹⁾ est en progression par rapport à 2010 – 1,97 % contre 1,91 % – et en ligne avec la cible de 2 %.

Les institutions patrimoniales et architecturales poursuivent le développement de leurs ressources propres ⁽²⁾. Les trois sous-indicateurs dédiés, s’ils ne témoignent pas systématiquement de l’atteinte des objectifs fixés, sont néanmoins tous en progression par rapport à l’exercice précédent.

Il ne faut toutefois pas oublier que ce mode de financement, le mécénat en particulier, reste l’apanage de quelques grandes institutions. Ainsi, parmi les musées nationaux, seuls le Louvre, le Centre Pompidou, Versailles et le musée des Arts décoratifs enregistrent une hausse de ce type de recettes, grâce notamment aux mécénats dont ils ont bénéficié au titre de leurs expositions temporaires.

(1) Indicateur 3.1.

(2) Billetterie, recettes domaniales et valorisation des sites, activités commerciales et éditoriales, mécénat financier etc.

DÉFENSE :
PRÉPARATION DE L'AVENIR

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>ÉQUIPEMENT DES FORCES</i>	108
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES ANNULATIONS DE CRÉDITS	108
1.– Des annulations élevées en cours d'exercice	108
2.– L'arrivée tardive des recettes exceptionnelles issues des cessions de bandes de fréquence	109
3.– Une consommation des crédits par action traduisant des redéploiements importants	109
4.– Des marges de manœuvre étroites dans la gestion des crédits de paiement	111
B.– DES INDICATEURS TRÈS SYNTHÉTIQUES ET GÉNÉRAUX, RENDANT MALAISÉE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE	111
II.– LE PROGRAMME <i>ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</i>	113
A.– UN EXERCICE CARACTÉRISÉ PAR L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE TITRE 2, RÉSULTANT DE LA HAUSSE PROGRAMMÉE DES EFFECTIFS	113
B.– DES PERFORMANCES VARIABLES SELON LES OBJECTIFS	114
1.– L'évolution de la coopération européenne en matière de recherche	114
2.– Le renforcement des effectifs affectés à la fonction connaissance et anticipation, des délais relativement respectés pour les procédures d'habilitation et d'inspection des sites militaires	115
3.– Les difficultés rencontrées en matière de progression des capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense	115
4.– Des performances en ligne avec les prévisions en matière de contrôle des transferts de biens sensibles et de diplomatie de défense	115

I.- LE PROGRAMME ÉQUIPEMENT DES FORCES

Le programme *Équipement des forces* (146) a pour objet principal de fournir aux forces armées les matériels nécessaires à l'exécution de leurs missions, et regroupe l'ensemble des programmes d'armement. Il représente une part considérable des dépenses d'investissement du budget de l'État, et constitue le deuxième programme de la mission Défense en volume.

A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES ANNULATIONS DE CRÉDITS

1.- Des annulations élevées en cours d'exercice

Les crédits de paiement ouverts sur le programme 146 avaient atteint des niveaux élevés en 2009 et 2010, grâce au plan de relance, qui s'était traduit par l'inscription de respectivement 625 et 606 millions d'euros supplémentaires en 2009 et 2010, et grâce à la consommation des reports de crédits. Une nette baisse est enregistrée en 2011 : le niveau des crédits de paiement consommés s'établit à 10,617 milliards d'euros, contre 12,029 milliards d'euros l'année précédente, et il s'avère légèrement inférieur au montant inscrit en loi de finances initiale, avec un taux de consommation de 99,1 %.

EXÉCUTION DU PROGRAMME 146 EN 2010 ET 2011

(en millions d'euros)

	2010		2011	
	AE	CP	AE	CP
Loi de finances initiale (hors FDC et ADP)	11 639	11 343	13 194	10 712
<i>Dont titre 2</i>	<i>1 842</i>	<i>1 842</i>	<i>1 870</i>	<i>1 870</i>
Crédits ouverts	13 918	12 029	16 566	10 609
<i>Dont titre 2</i>	<i>1 835</i>	<i>1 835</i>	<i>1 862</i>	<i>1 862</i>
Exécution	10 122	12 029	9 457	10 617
<i>Dont titre 2</i>	<i>1 835</i>	<i>1 835</i>	<i>1 862</i>	<i>1 862</i>

Source : rapport annuel de performances 2011

L'exécution budgétaire de ce programme a en effet été marquée par d'importantes annulations à l'occasion des lois de finances rectificatives de juillet puis de septembre 2011, à hauteur de 262,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 200,3 millions d'euros de crédits de paiement, en raison principalement de l'appel en garantie de l'État dans l'affaire de la vente des frégates à Taiwan, pour 211 millions d'euros. Le décret d'avance du 30 novembre 2011, quant à lui, a annulé 25 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Or, si ces annulations n'ont guère eu d'incidences pour les autorisations d'engagement, dans la mesure où les reports de crédits sur 2011 étaient considérables (3,605 milliards d'euros), elles ont posé davantage de difficultés s'agissant des crédits de paiement, pour lesquels les reports de crédits étaient quasi inexistantes (0,25 million d'euros). Elles ont été néanmoins pour partie compensées par les attributions de produits et les fonds de concours, atteignant 79,07 millions d'euros, ainsi que par les transferts au profit du programme, pour 28 millions d'euros (achats de matériels mutualisés avec les douanes, la sécurité civile et la gendarmerie nationale).

2.— L'arrivée tardive des recettes exceptionnelles issues des cessions de bandes de fréquence

Était prévue en 2011 la réalisation de recettes destinées à abonder le compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées du spectre hertzien*, pour un montant de 850 millions d'euros. Ces recettes, correspondant aux redevances acquittées par des opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquence libérées par les ministères, devaient pour l'essentiel accroître les crédits inscrits en loi de finances initiale pour le programme 146, à hauteur de 750 millions d'euros.

Si l'expérience des deux années précédentes n'avait guère été concluante, puisque, sur un montant prévu de 600 millions d'euros à chaque fois, aucune recette n'avait été enregistrée, ces recettes se sont concrétisées sur l'exercice 2011. Elles ont atteint 936 millions d'euros, soit 86 millions de plus que le niveau prévu. Toutefois, elles n'ont été perçues qu'en octobre 2011, ce qui n'a permis qu'une utilisation très partielle de celles-ci, à hauteur de 89 millions d'euros, sur l'exercice en cours – les 847 millions d'euros restants étant reportés sur 2012. Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2011, « *la difficulté du recours à cette ressource dans la programmation budgétaire est que le ministère de la défense ne maîtrise ni son montant ni son calendrier de réalisation, ce qui présente des risques non négligeables.* » En l'occurrence, pour 2011, les recettes perçues s'avèrent supérieures aux prévisions mais elles interviennent avec deux ans de retard.

3.— Une consommation des crédits par action traduisant des redéploiements importants

La consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement apparaît pour certaines actions en fort décalage par rapport aux niveaux prévus en loi de finances initiale. Ces écarts résultent pour partie de l'arrivée tardive des recettes exceptionnelles issues des cessions de fréquences.

En effet, une part importante de ces ressources était destinée à financer les programmes d'équipement de l'action 7, Commandement et maîtrise de l'information, et notamment le système satellitaire Syracuse III, le dispositif de communication interarmées Melchior ou encore les autres opérations de

communication des différentes armées (ASTRIDE, RDIP, RIFAN...). L'action 7 et les sous-actions concernées étaient donc sous-dotées en loi de finances. Seule une petite partie des ressources exceptionnelles ayant pu être utilisée sur l'exercice 2011, la consommation des crédits sur l'action 7, à hauteur de 1,106 milliard d'euros, s'avère très supérieure aux moyens disponibles de 620 millions d'euros, ce qui se traduit par un taux de consommation de 178,2 %.

Cet écart a dû être compensé par différents redéploiements, qui ont pesé sur l'action 6, Dissuasion, avec une sous-consommation de 279 millions d'euros en crédits de paiement, ainsi que sur l'action 8, Projection, mobilité et soutien, la sous-consommation de crédits de paiement s'élevant à 242 millions d'euros. Pour cette dernière action, les économies ont été réalisées principalement sur le programme d'avion de transport A 400 M, du fait des décalages qu'il a enregistrés, mais aussi sur le programme d'hélicoptère de transport NH 90, avec des dépenses inférieures de 70 millions d'euros aux prévisions.

Sur l'action 9, Engagement et combat, la plus importante en volume avec 3,6 milliards d'euros inscrits, les crédits consommés sont inférieurs de 83 millions d'euros aux prévisions, essentiellement du fait d'une sous-consommation sur le programme d'hélicoptère de combat Tigre, et dans une moindre mesure sur les programmes d'avion Rafale, de véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI), tandis que d'autres programmes dépensent davantage que prévu (frégates multimissions, armement air-sol modulaire).

EXÉCUTION 2011 DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 146	10 789 036 039	10 617 102 320	98,4 %
6 Dissuasion	2 689 714 665	2 410 679 431	89,6 %
7 Commandement et maîtrise de l'information	620 066 112	1 105 906 622	178,2 %
8 Projection – mobilité – soutien	1 139 358 466	897 100 534	78,7 %
9 Engagement et combat	3 604 495 628	3 521 580 797	97,7 %
10 Protection et sauvegarde	585 636 137	493 482 794	84,3 %
11 Préparation et conduite des opérations d'armement	2 148 065 031	2 138 324 512	99,5 %
12 Parts étrangères et programmes civils (b)	1 700 000	50 027 630	

(a) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

(b) : Cette sous-action regroupe principalement les dépenses au profit de la direction des douanes et des droits indirects, de la direction de la sécurité civile et de la direction générale de la gendarmerie nationale. Créée de manière transitoire dans l'attente de la mise en œuvre de Chorus par les administrations destinataires des prestations, elle supporte la fin des activités déjà contractualisées et ne pouvant faire l'objet de transfert. De par sa nature, elle n'est pas dotée en loi de finances initiale et les crédits nécessaires sont mis en place en cours de gestion sur le programme « Équipement des forces » par transfert de crédits entre programmes.

Source : rapport annuel de performances 2011

Les redéploiements de crédits réalisés en gestion sont parfois justifiés de façon fort succincte, le rapport annuel de performances se contentant d'expliquer les écarts par l'« *évolution des besoins de paiement* » ou encore l'« *application de principe de gestion mutualisée au niveau du programme 146* », sans plus de précisions, ce qui, compte tenu des montants concernés dans certains cas, apparaît insuffisant.

Par ailleurs, l'année 2011 a été marquée par d'importantes livraisons de matériels, avec notamment l'arrivée de 11 avions Rafale, six hélicoptères Tigre, quatre hélicoptères NH 90, trois avions de transport Casa CN 235-300, deux hélicoptères EC725 Caracal, 100 véhicules blindés de combat d'infanterie, 23 véhicules blindés légers, 4 036 équipements Felin, 90 missiles air-air Mica et 212 armements aéroportés air-sol modulaire (en hausse par rapport à la programmation pour compenser les armements utilisés lors de l'opération Harmattan). Le troisième sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda a également été commandé.

4.– Des marges de manœuvre étroites dans la gestion des crédits de paiement

Un très important volume d'autorisations d'engagement a été engagé en 2009 (21,14 milliards d'euros) dans le cadre du programme d'équipement des forces prévu par la loi de programmation militaire, avec de nombreuses commandes groupées ; de ce fait, pour couvrir ces engagements au cours des années suivantes, il est nécessaire de mobiliser un montant important de crédits de paiement, ce qui rigidifie considérablement leur gestion.

Le suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement présenté dans le rapport annuel de performances illustre les contraintes pesant sur les dépenses du programme 146. En effet, le montant des crédits de paiement nécessaires en 2012 pour couvrir les autorisations d'engagement engagées avant le 31 décembre 2011 est estimé à 9,7 milliards d'euros, soit un montant supérieur à celui de 9,07 milliards d'euros voté en loi de finances initiale pour 2012 – auxquels doivent toutefois s'ajouter les recettes exceptionnelles enregistrées en 2011 qui n'ont pu être consommées. Les marges de manœuvre sont donc étroites, ce qui peut faire craindre des tensions sur les crédits de paiement – notamment pour faire face, le cas échéant, à de nouveaux besoins opérationnels, par exemple en matière de drones ou de communication.

B.– DES INDICATEURS TRÈS SYNTHÉTIQUES ET GÉNÉRAUX, RENDANT MALAISÉE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

L'architecture de la performance du programme n'a pas évolué en 2011, le nombre et le contenu des objectifs et indicateurs restant identiques. Les données fournies apparaissent très générales et synthétiques. À titre d'exemple, le principal indicateur relatif au taux de réalisation des équipements est décliné par systèmes de forces, et chacun des taux recouvre donc un très grand nombre de programmes

d'armement, ce qui ne permet pas d'identifier ceux d'entre eux qui peuvent rencontrer des difficultés. De même, les indicateurs portant sur l'évolution moyenne des délais de réalisation des opérations d'armement, sur les performances techniques de ces opérations et sur la réalisation des livraisons agrègent des données sur l'ensemble des programmes d'armement. Les modalités de calcul de ces différents indicateurs, fondées sur des moyennes pondérées et des ratios, apparaissent complexes et peu lisibles.

Comme la Cour des comptes le rappelle dans sa note d'exécution budgétaire pour 2011, cette nomenclature est le résultat d'évolutions conduites depuis 2008, notamment sous l'impulsion du comité ministériel d'audit comptable et financier. Les recommandations de ce dernier n'ont toutefois été que partiellement suivies, puisque la globalisation des indicateurs par systèmes de forces n'a pas été accompagnée, comme le préconisait le comité, de l'apport d'informations plus ciblées sur les programmes les plus défaillants.

Du fait de la nature très particulière du programme 146, qui rassemble un grand nombre de programmes d'armement, très divers par leur taille, leur durée de réalisation et leur complexité, il est sans nul doute difficile de définir un petit nombre d'indicateurs représentatifs de ses performances. Néanmoins, on ne peut que s'associer à l'appréciation de la Cour des comptes, qui estime que les audits successifs menés sur le dispositif d'évaluation de ce programme n'ont pas permis de corriger ses défauts structurels, et qui propose que *« les indicateurs soient à la fois simplifiés et complétés pour rendre plus lisible le suivi de la performance »*. De même, il apparaît souhaitable que *« la dimension pluriannuelle des programmes puisse être mieux articulée avec le principe d'annualité budgétaire, grâce à des informations complémentaires »*.

En tout état de cause, les cinq indicateurs de l'objectif 1, Mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires, atteignent et même dépassent les niveaux assignés par le projet annuel de performances, qu'ils portent sur la réalisation des équipements, les délais ou encore les performances techniques. Seule exception, la progression dans la réalisation des opérations d'armement du système de forces « protection et sauvegarde » est en retrait, du fait de décalages observés notamment pour la commande de systèmes Detecbio (système de détection et d'identification d'agents biologiques dans l'environnement) et la qualification du système d'armes PAAMS.

L'indicateur portant sur l'évolution des intérêts moratoires versés, rattaché à l'objectif 2 intitulé Efficience de la dépense d'équipement, est en revanche plus lisible. Les intérêts moratoires avaient atteint un pic en 2010 – 45 millions d'euros pour l'ensemble de la mission Défense, dont 22,5 millions pour le programme 146 –, ce qui résultait de la mise en place difficile du logiciel comptable Chorus, lequel avait occasionné de nombreux retards de paiement. L'indicateur fait apparaître une baisse de ces intérêts en 2011, à 16,4 millions d'euros pour le programme 146. Ce niveau reste nettement plus élevé qu'en 2009 et 2008, les effets du passage à Chorus ayant été encore ressentis en début d'année 2011.

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

Le programme *Environnement et prospective de la politique de défense* (144) s'inscrit, au sein de la mission Défense, en amont des trois autres programmes, puisqu'il représente pour une large part la traduction budgétaire de la fonction stratégique de connaissance et d'anticipation. D'un volume financier bien inférieur à celui des autres programmes, avec environ 1,8 milliard d'euros, il couvre notamment les domaines du renseignement et de l'action diplomatique, mais aussi la maîtrise des capacités technologiques et industrielles, notamment par le financement des études.

A.- UN EXERCICE CARACTÉRISÉ PAR L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE TITRE 2, RÉSULTANT DE LA HAUSSE PROGRAMMÉE DES EFFECTIFS

Le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 ayant érigé la fonction connaissance et anticipation au rang de priorité, un recrutement de 690 effectifs a été prévu pour cette fonction entre 2009 et 2014, à rebours de l'évolution générale des effectifs pour la mission Défense. Cette hausse bénéficie pour l'essentiel à la direction générale de la sécurité extérieure, qui, pour l'exercice 2011, a recruté à hauteur de 165 emplois. Pour le programme 144 dans son ensemble, cette évolution se traduit par un passage des ETPT (équivalents temps plein annuels travaillés) de 8 540 en 2010 à 8 618 en 2011 (contre 8 623 prévus), compte tenu des efforts de rationalisation conduits par ailleurs. Au total, les dépenses de titre 2 passent de 543 à 577 millions d'euros entre 2010 et 2011.

EXÉCUTION DU PROGRAMME 144 EN 2010 ET 2011

(en millions d'euros)

	2010		2011	
	AE	CP	AE	CP
Loi de finances initiale (hors FDC et ADP)	1 755	1 780	1 840	1 791
<i>Dont titre 2</i>	542	542	569	569
Crédits ouverts	1 885	1 841	1 858	1 791
<i>Dont titre 2</i>	543	543	578	578
Exécution	1 760	1 823	1 757	1 783
<i>Dont titre 2</i>	543	543	577	577

Source : rapport annuel de performances 2011

Le programme 144 a été affecté par les mesures d'annulation de crédits intervenues au cours de l'année 2011, tout d'abord avec les lois de finances rectificatives de juillet et septembre 2011, à hauteur de 10,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 5,18 millions d'euros en crédits de paiement. Ensuite, le décret d'avance du 30 novembre 2011 a annulé 40 millions d'euros de crédits hors titre 2 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, correspondant à un moindre versement de la subvention à l'ONERA (Office national d'études et recherches aérospatiales).

Ces mesures de régulation ont pu être pour partie absorbées par les reports de crédits sur l'année 2011, qui se sont élevés hors titre 2 à 55,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 18 millions d'euros en crédits de paiement, ainsi que par des transferts pour un montant de 14,16 millions d'euros en crédits de paiement provenant des opérations effectuées pour le compte d'autres ministères. À l'issue de l'année 2011, les crédits de paiement consommés ont été toutefois inférieurs aux crédits disponibles en raison d'une mesure d'économie de fin d'exercice pour 8 millions d'euros.

B.– DES PERFORMANCES VARIABLES SELON LES OBJECTIFS

La structure des objectifs et indicateurs reste stable dans le rapport annuel de performances de 2011, après la diminution du nombre d'indicateurs réalisée en 2010 : la seule évolution réside dans la disparition de l'indicateur 3.2 « Part des études amont contractualisées par les PME/PMI ». Si l'on peut déplorer la suppression de cet indicateur, celle-ci résulte, selon les éléments fournis, du passage au système d'information Chorus, dans lequel l'information sur les PME/PMI n'est pas disponible. C'est d'ailleurs pour cette raison que, déjà en 2010, cet indicateur n'était pas renseigné.

En tout état de cause, les performances dans certains des domaines couverts par ce programme, comme le renseignement ou la diplomatie de défense, apparaissent difficiles à quantifier et à analyser au travers de quelques indicateurs ; de fait, l'objet de certains d'entre eux apparaît limité et parcellaire.

1.– L'évolution de la coopération européenne en matière de recherche

L'indicateur 1.1, correspondant à l'objectif « Renforcer une démarche prospective européenne en matière de sécurité et de défense », se décline en trois taux. Le taux de coopération européenne en matière d'études prospectives et celui concernant les études opérationnelles et technico-opérationnelles apparaissent en progression par rapport à 2010. La hausse enregistrée pour les études opérationnelles et technico-opérationnelles tient notamment au lancement de plusieurs grandes études en 2011, par exemple une étude associant la France et le Royaume-Uni relative à un futur missile longue portée multi-missions, ou encore une étude en coopération sur la cyberdéfense.

En revanche, le taux de coopération en matière de recherche et technologie, s'élevant à 18 %, est nettement inférieur à l'objectif de 22 %, bien qu'en très légère hausse par rapport à 2010. Le rapport annuel de performances justifie cet écart par l'impact de la crise économique sur les budgets de recherche et technologie de défense chez nos principaux partenaires, et relève que la baisse des montants des nouveaux projets lancés en 2010 et 2011 conduira sans doute à une diminution de cet indicateur en 2012.

2.– Le renforcement des effectifs affectés à la fonction connaissance et anticipation, des délais relativement respectés pour les procédures d'habilitation et d'inspection des sites militaires

L'objectif 2 porte sur l'amélioration des capacités de collecte et de traitement du renseignement et se décline en trois indicateurs. Le premier d'entre eux, qui retrace le taux de réalisation de l'augmentation des effectifs affectés à la fonction connaissance et anticipation, s'avère conforme aux prévisions. Pour autant, cet indicateur, en se limitant à l'aspect quantitatif des recrutements programmés, n'apparaît pas le plus pertinent pour évaluer les résultats des services concernés.

Le deuxième indicateur fournit des informations sur l'un des aspects du travail de la direction de la protection et de la sécurité de la défense, en présentant le taux d'avis émis dans les délais prescrits dans le cadre des procédures d'habilitation : ce taux est en baisse par rapport à 2010, passant de 92,6 % à 88,7 %, mais reste supérieur aux prévisions. Cette évolution s'explique par les perturbations dues au regroupement de la fonction d'habilitation auprès du seul centre national des habilitations de défense, engagé en 2010. Enfin, le troisième indicateur correspond au taux d'inspection dans les délais prescrits des sites militaires : ce taux, en nette hausse par rapport à 2010, est lui aussi supérieur aux prévisions.

3.– Les difficultés rencontrées en matière de progression des capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense

Il apparaît particulièrement difficile d'évaluer à travers un unique indicateur chiffré l'évolution des capacités technologiques et industrielles militaires, notamment dans un cadre annuel. A été retenu un indicateur retraçant le taux de progression des technologies spécifiques nécessaires à la défense, dont l'élaboration apparaît pour le moins complexe : elle s'appuie sur le franchissement de « jalons » sur les feuilles de route d'acquisition de différentes technologies, avec une évaluation du niveau de maturité de chacune d'entre elles. Son évolution n'est pas favorable en 2011, puisque l'indicateur connaît une forte baisse, passant de 75 % en 2010 à 63,5 % en 2011, contre un objectif fixé à 80 %. L'écart observé résulte, selon les éléments fournis, de reports ou de réorientations d'études.

4.– Des performances en ligne avec les prévisions en matière de contrôle des transferts de biens sensibles et de diplomatie de défense

Les délais de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre, présentés par l'indicateur 4.1, correspondent dans l'ensemble aux niveaux assignés. L'atteinte des objectifs fixés par les accords de coopération en matière de défense, qui vise à apprécier la performance de la diplomatie de défense, s'élève à 82 %, contre une prévision de 80 %. L'objectif a donc été atteint en 2011, malgré la moindre disponibilité des moyens des forces françaises, très fortement sollicitées par les opérations extérieures.

DÉFENSE :
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES</i>	118
A.– D'IMPORTANTES ABONDEMENTS EN COURS D'ANNÉE, ESSENTIELLEMENT EN RAISON DU MONTANT EXCEPTIONNEL DES SURCÔÛTS ISSUS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES .	118
1.– L'apport de ressources élevées en gestion	118
2.– Des surcôûts issus des opérations extérieures en forte augmentation	119
3.– Des dépenses de personnel en hausse, en dépit de la poursuite de la baisse des effectifs	120
B.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS	121
1.– Les difficultés mises en lumière par l'indicateur « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France »	121
2.– Les nécessaires arbitrages réalisés en matière de maintenance des équipements	122
3.– Le haut niveau de réalisation de l'activité des forces, recouvrant des situations très différentes	123
II.– LE PROGRAMME <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</i>	123
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS	123
B.– DES PERFORMANCES CORRESPONDANT AUX OBJECTIFS ASSIGNÉS	126
1.– Une redéfinition des objectifs et indicateurs	126
2.– Des performances satisfaisantes dans l'ensemble, des difficultés rencontrées dans la maîtrise des coûts des projets informatiques	126

I.- LE PROGRAMME *PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES*

Ce programme absorbe plus de la moitié des moyens alloués à la mission Défense, avec près de 22 milliards d'euros inscrits en loi de finances, pour 37,4 milliards d'euros pour la mission tout entière. Il recouvre tous les aspects opérationnels de la défense, des ressources humaines (recrutement, rémunérations) à l'entraînement des forces, en passant par l'entretien de leurs matériels et les opérations extérieures.

A.- D'IMPORTANTES ABONDEMENTS EN COURS D'ANNÉE, ESSENTIELLEMENT EN RAISON DU MONTANT EXCEPTIONNEL DES SURCOÛTS ISSUS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Le programme *Préparation et emploi des forces* (178) fait généralement l'objet d'abondements élevés en cours d'exercice, notamment en raison de l'insuffisance chronique – bien que peu à peu corrigée – des ressources prévues en loi de finances initiale pour financer les opérations extérieures. Toutefois, ces mouvements de crédits en faveur du programme 178 sont particulièrement importants cette année, du fait du niveau exceptionnel atteint par les surcoûts issus de ces opérations extérieures, à hauteur de 1,247 milliard d'euros. Par ailleurs, ces abondements étaient également destinés à compenser les insuffisances de masse salariale apparues en cours d'exercice, de même que l'année précédente, et ce en dépit d'une baisse des effectifs supérieure aux prévisions.

1.- L'apport de ressources élevées en gestion

Le programme *Préparation et emploi des forces*, doté en loi de finances initiale de 22,564 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 21,891 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), a bénéficié d'ouvertures de crédits élevées au cours de l'année 2011, puisque le décret d'avance du 30 novembre 2011 a ouvert 691,05 millions d'euros en autorisations d'engagement et 615,32 millions d'euros en crédits de paiement, dont 223,8 millions d'euros de titre 2. Par ailleurs, le montant des fonds de concours et attributions de produits sur le programme a atteint 863,1 millions d'euros, et s'est avéré supérieur de 293 millions d'euros à celui attendu. Cet écart s'explique essentiellement par les remboursements en provenance des organisations internationales, qui, prévus à 20 millions d'euros, ont atteint 130 millions d'euros (dont 50 millions issus de l'exercice 2010 mais non rattachés à cette gestion pour des raisons techniques liées à Chorus), ainsi que par la cession à l'étranger d'avions à usage gouvernemental ainsi que du bâtiment de transport de chalands de débarquement *Foudre*, pour un montant de 104 millions d'euros.

Enfin, les reports de crédits obtenus par arrêté du 29 mars 2011 se sont élevés à 1,137 milliard d’euros en autorisations d’engagement, et 15,45 millions d’euros en crédits de paiement.

Au total, compte tenu des autres mouvements de transfert et de virement, les crédits disponibles pour l’exercice 2011 se sont élevés à 25,252 milliards d’euros en autorisations d’engagement et 23,414 milliards d’euros en crédits de paiement. À l’issue de l’exercice, 23,495 milliards d’euros d’autorisations d’engagement et 23,396 milliards d’euros de crédits de paiement ont finalement été consommés, soit, par rapport aux seuls crédits ouverts en loi de finances initiale, un taux de consommation de 104,1 % pour les autorisations d’engagement et de 106,9 % pour les crédits de paiement, ce qui reflète l’importance des abondements intervenus.

En prenant en compte l’ensemble des crédits ouverts pour 2011, le taux de consommation s’établit à 93 % en autorisations d’engagement et à 99,9 % en crédits de paiement.

EXÉCUTION DU PROGRAMME 178 EN 2010 et 2011

(en millions d’euros)

Programme 178	2010		2011	
	AE	CP	AE	CP
Loi de finances initiale (hors FDC et ADP)	22 844	21 541	22 564	21 891
<i>Dont titre 2</i>	<i>15 404</i>	<i>15 404</i>	<i>15 491</i>	<i>15 491</i>
Crédits ouverts	24 174	22 606	25 252	23 414
<i>Dont titre 2</i>	<i>15 947</i>	<i>15 947</i>	<i>16 059</i>	<i>16 059</i>
Exécution	22 287	22 589	23 495	23 396
<i>Dont titre 2</i>	<i>15 946</i>	<i>15 946</i>	<i>16 054</i>	<i>16 054</i>

Source : rapport annuel de performances 2011

2.– Des surcoûts issus des opérations extérieures en forte augmentation

L’ouverture de crédits par le décret d’avance du 30 novembre 2011 était largement destinée à compenser la forte hausse des surcoûts liés aux opérations extérieures. Lors de la construction du budget, il semblait probable que le montant inscrit de 630 millions d’euros – montant en hausse constante depuis 2007 – ne serait pas suffisant pour couvrir un volume d’opérations comparable à celui de 2010, qui avait représenté un coût d’environ 860 millions d’euros.

Pour autant, ce décalage a été aggravé par le fait que les forces françaises ont été particulièrement sollicitées sur des théâtres extérieurs en 2011, avec notamment l’engagement en Libye – difficilement prévisible lors du vote du budget pour 2011 –, qui est venu s’ajouter aux opérations en cours en Afghanistan, en République de Côte d’Ivoire, au Sud Liban ou encore dans les Balkans.

In fine, les dépenses résultant des opérations extérieures ont atteint 1,247 milliard d'euros en 2011, soit 617 millions d'euros de plus que le montant prévu en loi de finances initiale. L'opération Harmattan en Libye représente à elle seule un coût de 370 millions d'euros. En ont résulté une insuffisance de masse salariale de 70 millions d'euros, ainsi qu'une insuffisance de titre 3 de 467 millions d'euros en autorisations d'engagement et 392 millions d'euros en crédits de paiement, ces déficits ayant été intégralement comblés par le décret d'avance précité.

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

L'exécution budgétaire sur le programme 178 s'est également heurtée au niveau insuffisant des crédits prévus pour faire face aux besoins en titre 2. De fait, comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2011, la sous-évaluation de ces besoins sur la mission Défense s'avère récurrente, le ministère semblant éprouver des difficultés à évaluer de façon fiable ce poste de dépense. C'est en raison de cette mauvaise estimation des dépenses de personnel que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a refusé son visa au document prévisionnel de gestion du titre 2 de la mission Défense, en avril 2011, et qu'il a émis des avis défavorables pour sept des neuf budgets opérationnels de programme (BOP) du programme 178.

Est ainsi apparue une insuffisance de masse salariale de 219 millions d'euros, dont seulement 70 millions d'euros sont imputables aux opérations extérieures, et ce en dépit d'attributions de produits supérieures de 49 millions d'euros aux prévisions en titre 2. Ce décalage s'explique notamment par un déficit issu de la gestion 2010 non pris en compte pour 70 millions d'euros par la loi de finances initiale, par la non-budgétisation des mesures de revalorisation des bas salaires, par une insuffisance sur le chômage, par l'impact de la réforme des retraites ainsi que par le surcoût des indemnités pour l'outre-mer et l'étranger. Le déficit a été comblé par le décret d'avance et par l'annulation de crédits hors titre 2 sur la mission Défense pour 90 millions d'euros. Des mesures d'économies ont également été prises en gestion, à hauteur de 32 millions d'euros, en reportant des recrutements, en réduisant le format de la réserve opérationnelle et en réduisant les mesures catégorielles.

Au total, les dépenses exécutées en titre 2 ont légèrement augmenté entre 2010 et 2011, passant de 15,946 milliards à 16,054 milliards d'euros, alors même que les effectifs connaissaient une forte diminution par rapport à 2010, à hauteur de 9 505 ETPT, nettement supérieure à celle qui était prévue par la réduction programmée des effectifs sur la période 2008-2015. Une évolution similaire des effectifs et des dépenses a d'ailleurs été observée entre 2009 et 2010, ce qui ne manque pas de susciter des interrogations sur les prévisions d'économies attendues en titre 2 des réductions d'effectifs dans le cadre de la réforme du ministère.

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

Alors que le nombre d'indicateurs de ce programme avait diminué au cours des dernières années, il est resté stable en 2011, s'établissant à 10 : le programme compte un objectif de plus, soit 7 au lieu de 6, mais ce nouvel objectif (capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France) correspond en fait à l'un des indicateurs auparavant rattachés à l'objectif 1. Il convient de souligner, comme l'année précédente, que l'un des indicateurs n'apporte aucune information, puisque les données et commentaires relatifs à l'indicateur 1.1 retraçant le « taux de satisfaction de la posture de dissuasion nucléaire » sont classifiés. Dès lors, l'intérêt de son maintien dans le rapport annuel de performances semble pour le moins limité.

Somme toute, pour la majorité des indicateurs, les résultats obtenus s'avèrent en ligne avec les prévisions. L'indicateur correspondant au taux de satisfaction de la fonction « connaissance-anticipation » (indicateur 1.2), ainsi que ceux relatifs aux fonctions de protection (4.1) et de prévention (5.1) sont en hausse par rapport aux années précédentes et atteignent en général les cibles fixées. L'indicateur portant sur l'efficacité des fonctions de soutien (7.1) s'avère également satisfaisant. Plusieurs points méritent toutefois de faire l'objet d'une analyse plus détaillée.

1.– Les difficultés mises en lumière par l'indicateur « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France »

L'indicateur 2.1 retrace la capacité des différentes armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France, en déclinant les contrats opérationnels que chacune d'entre elles doit remplir. Dans l'ensemble, la tenue de ces contrats opérationnels a progressé par rapport à l'année précédente, avec néanmoins une exception concernant l'armée de terre, pour son contrat d'engagement majeur (déploiement de 30 000 hommes en six mois, pour une durée d'un an) : la baisse enregistrée (de 95 % en 2010 à 82,6 % en 2011) résulte, selon l'analyse fournie, de la difficulté à redresser les stocks de pièces détachées et de certaines munitions dans les six mois de montée en puissance prévus par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, du fait de capacités industrielles limitées.

Par ailleurs, les taux présentés mettent en évidence certaines difficultés, notamment pour les capacités de transport de l'armée de l'air : l'indicateur est en baisse, passant de 77 en 2010 à 53 en 2011, ce qui reflète l'insuffisance de la flotte de transport et son vieillissement. Cette situation devrait être améliorée par la livraison de huit avions Casa CN-235-300 en 2012, mais des progrès significatifs ne pourront intervenir qu'à l'arrivée de l'avion A 400 M, à partir de 2014. Il apparaît également que, pour la marine, la priorité donnée au groupe aéronaval,

dans le cadre des opérations Agapanthe puis Harmattan, et à la force amphibie s'est traduite par une diminution de la disponibilité du groupe d'action maritime (33 %), compte tenu du nombre limité de bâtiments d'escorte. Enfin, la performance du service de santé des armées, appréciée au travers du nombre global d'équipes chirurgicales, est en baisse, ce qui résulte de départs subis de chirurgiens.

2.- Les nécessaires arbitrages réalisés en matière de maintenance des équipements

Au regard des données fournies pour les différentes catégories de matériels des trois armées par l'indicateur 3.1 (disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels), la disponibilité des équipements s'avère contrastée selon les milieux. Dans l'ensemble, les opérations extérieures ont mobilisé une grande part des efforts de maintenance, notamment dans l'armée de l'air, ce qui a nécessairement conduit à des arbitrages en défaveur d'autres équipements. Les flottes de chasse, de transport et de soutien opérationnel de l'armée de l'air, principalement engagées dans l'opération Harmattan, ont ainsi atteint un haut niveau de disponibilité (taux de 94,2 % pour l'ensemble des matériels aéronautiques de l'armée de l'air, contre 91,4 % en 2010), grâce au fort engagement des acteurs étatiques et industriels – il est d'ailleurs probable que l'activité importante de ces flottes se traduise par une diminution de leur disponibilité au début de 2012.

Les performances sont moins favorables dans l'armée de terre, avec un taux de disponibilité en nette baisse pour la plupart des équipements (véhicules de l'avant blindé, chars Leclerc, hélicoptères de manœuvre...), sous l'effet du vieillissement des matériels, de la réorganisation de la chaîne de maintenance et sans doute des moindres moyens consacrés du fait de la priorité accordée aux activités opérationnelles. La disponibilité des matériels aéronautiques de la marine est elle aussi en diminution, en raison, selon les éléments fournis, de l'allongement des visites de maintenance préventive (E2C Hawkeye, hélicoptères Lynx...), des chantiers de modernisation (hélicoptères Panther, avions Atlantique 2...) et d'une recrudescence des aléas techniques. Parallèlement, la disponibilité du groupe aéronaval est également en diminution, du fait d'une modification de son plan d'entretien.

L'évolution de la disponibilité des équipements peut être mise en regard avec l'indicateur 7.2 retraçant l'évolution du coût de la fonction maintien en condition opérationnelle : en 2011, ce coût s'est accru de 3,87 %, notamment en raison de la mise en service de l'hélicoptère NH 90 dans la marine, et des surcoûts d'entretien des aéronefs résultant de l'opération Harmattan.

3.– Le haut niveau de réalisation de l'activité des forces, recouvrant des situations très différentes

L'indicateur 3.2, portant sur le niveau de réalisation des activités et de l'entraînement, fait apparaître une hausse de l'activité pour quasiment toutes les composantes des trois armées par rapport à 2010, mais aussi par rapport aux prévisions du projet annuel de performances. Seul le nombre de jours d'activités par homme pour l'armée de terre est en légère baisse (117 en 2011 contre 119 en 2010, contre un objectif de 116).

Ces chiffres reflètent le fort engagement des forces armées sur les théâtres extérieurs. Néanmoins, ils recouvrent également une moindre activité des troupes non projetées, du fait de la concentration des moyens sur les opérations extérieures. Certaines missions ou exercices d'entraînement, par exemple, ont été annulés, tandis que des matériels étaient absents des unités du fait de leur déploiement en opération extérieure. En résulte un déséquilibre de qualification entre les forces projetées et celles restées sur le territoire national. Les équipages et unités de ces dernières n'ont pas toujours pu effectuer le niveau d'entraînement programmé, ce qui peut dans certains cas se traduire par l'érosion de certains savoir-faire et capacités.

II.– LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Le programme *Soutien de la politique de défense* (212) regroupe les fonctions de direction et de soutien mutualisées au profit du ministère de la défense ; il assure le pilotage et la coordination de politiques transversales (ressources humaines, finances, immobilier, logement, action sociale, systèmes d'information, achats...). À ce titre, il constitue l'un des principaux acteurs des réformes engagées par le ministère dans le cadre du Livre blanc de 2008 ainsi que de la révision générale des politiques publiques.

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS

Les moyens alloués à ce programme ont augmenté entre 2010 et 2011, notamment pour permettre de faire face aux surcoûts d'accompagnement des restructurations ; il s'agit principalement de la mise à niveau des infrastructures, compte tenu du grand nombre de déplacements d'unités dans le cadre de la réforme de la carte militaire. Par ailleurs, les dépenses de titre 2 sont en hausse, en raison de transferts d'effectifs en provenance d'autres programmes de la mission résultant des réformes en cours, principalement la création des centres ministériels de gestion du personnel.

EXÉCUTION DU PROGRAMME 212 EN 2010 et 2011

(en millions d'euros)

	2010		2011	
	AE	CP	AE	CP
Loi de finances initiale (hors FDC et ADP)	3 019	2 479	4 374	3 014
<i>Dont titre 2</i>	895	895	1 032	1 032
Crédits ouverts	3 297	2 868	4 609	3 084
<i>Dont titre 2</i>	959	959	1 036	1 036
Exécution	2 910	2 692	4 284	2 954
<i>Dont titre 2</i>	959	959	1 035	1 035

Source : rapport annuel de performances 2011

Le programme a bénéficié en 2011 de reports de crédits de paiement à hauteur de près de 177 millions d'euros, qui ont permis d'absorber les annulations de crédits réalisées par les lois de finances rectificatives de juillet et septembre 2011, respectivement de 11,4 puis de 50 millions d'euros, ainsi que celles résultant du décret d'avance du 30 novembre 2011, pour 50,1 millions d'euros. Le programme a également contribué pour 97 millions d'euros de crédits de paiement aux mesures d'économies décidées en fin d'exercice.

In fine, l'exécution des crédits pour le programme 212 est en retrait par rapport aux moyens inscrits en loi de finances initiale, avec un taux de consommation de 97,9 % en autorisations d'engagement et de 98 % en crédits de paiement. L'exercice 2011 se caractérise par la forte hausse des autorisations d'engagement, du fait de l'engagement de 1,156 milliard d'euros au titre du projet de regroupement de l'ensemble des états-majors et de l'administration centrale sur le site de Balard. Alors que les prévisions de recettes exceptionnelles liées aux cessions immobilières s'étaient avérées par le passé excessivement optimistes, avec des montants de respectivement 700 puis 972 millions d'euros en 2009 et 2010, pour une réalisation bien inférieure de 192 puis 425 millions d'euros, elles s'établissent en 2011 à 109 millions d'euros, pour une prévision de 158 millions d'euros. Les principales cessions, qui concernent en particulier les emprises parisiennes du ministère, ont été repoussées à 2013 ; elles seront réalisées dans le cadre du projet Balard précité, sous réserve que celui-ci se déroule dans les conditions prévues.

EXÉCUTION 2011 DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

	Prévision LFI ^(a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 212	3 019 510 958	2 954 295 672	97,8 %
1 Direction et pilotage	66 686 912	68 261 192	102,3 %
2 Fonction de contrôle	28 990 084	21 911 775	75,6 %
3 Gestion centrale et organismes extérieurs	489 109 114	479 455 963	97,9 %
4 Politique immobilière	1 339 779 539	1 360 764 443	101,5 %
5 Systèmes d'information, d'administration et de gestion	111 080 397	98 330 621	88,6 %
6 Accompagnement de la politique des ressources humaines	398 581 644	397 466 083	99,7 %
8 Promotion et valorisation du patrimoine culturel	57 394 450	54 515 791	94,9 %
9 Communication	40 211 256	39 931 888	99,2 %
10 Restructurations	487 677 562	433 657 916	88,9 %

(a) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : rapport annuel de performances 2011

Il convient de relever la faible consommation des crédits inscrits sur l'action 10 Restructurations : sur 487,7 millions d'euros en crédits de paiement, et 711,5 millions d'euros en autorisations d'engagement, seulement 433,7 et 480,2 millions d'euros ont été consommés.

Ce décalage trouve plusieurs explications. Pour l'accompagnement social des restructurations, les besoins financiers en matière de reconversion ont été quelque peu surestimés, tant en termes de nombre de candidats que de coût des prestations, de même que le montant des crédits destinés aux personnels conduits à déménager (crédits mobilité logement). Pour la mise en œuvre du nouveau « plan de stationnement », correspondant aux chantiers immobiliers résultant des redéploiements, déplacements et dissolutions d'unités, est observée une sous-consommation des autorisations d'engagement (139,6 millions d'euros non consommés), laquelle résulte d'appels d'offres inférieurs aux prévisions de coûts, mais surtout de retards pris sur certaines opérations. Enfin, les crédits relatifs à l'accompagnement économique des restructurations, destinés à financer pour l'essentiel les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR) au profit des entreprises et des collectivités territoriales, ont été peu consommés (8,9 millions d'euros de crédits de paiement, sur 38,4 millions prévus, et 34,2 millions d'autorisations d'engagement, sur 65,2 prévus), en raison de décalages dans les décisions d'attribution de subventions et de signatures de contrat.

B.– DES PERFORMANCES CORRESPONDANT AUX OBJECTIFS ASSIGNÉS

1.– Une redéfinition des objectifs et indicateurs

Les objectifs et indicateurs du programme 212 ont notablement évolué entre 2010 et 2011, plutôt vers davantage d'informations au profit des citoyens. Le nombre d'objectifs est toujours de 7, mais avec deux indicateurs de plus en 2011 par rapport à 2010. Deux d'entre eux ont disparu (« indice de satisfaction des usagers des archives de la défense » et « recettes propres des revues de la défense »), mais a été créé un indicateur mesurant l'évolution de la fréquentation du site du ministère de la défense, sans doute plus représentatif de la communication de ce dernier. Parallèlement un nouvel objectif, Améliorer l'accès à l'emploi en mesurant les coûts, a été introduit. Il est décliné en trois indicateurs : taux de reclassement du personnel militaire, coût annuel de la reconversion par personnel ayant bénéficié d'une aide, part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi du 10 juillet 1987.

2.– Des performances satisfaisantes dans l'ensemble, des difficultés rencontrées dans la maîtrise des coûts des projets informatiques

L'indicateur 1.1 relatif à l'évolution des opérations d'infrastructures atteint le niveau prévu en 2011, tandis que, selon l'indicateur 2.1, le taux de vacance de logements en métropole est en baisse, à 6,85 %, contre 7 % prévu, ce qui traduit une meilleure adaptation de l'offre de logements à la demande. La délivrance des prestations de l'action sociale s'effectue, selon l'indicateur 4.1, de façon plus réactive : les délais de traitement des demandes de secours urgents sont respectés dans 88 % des cas, contre 85 % en 2010, alors que ceux des demandes de secours aux ressortissants le sont dans 80 % des cas, contre 73 % en 2010.

Les nouveaux indicateurs associés à l'objectif d'amélioration de l'accès à l'emploi (5.1 à 5.3), apparaissent positifs, avec un taux de reclassement du personnel militaire de 75 %, en hausse par rapport aux réalisations de 2009 et 2010, tandis que la part des personnes handicapées dont l'obligation d'emploi est prévue par la loi du 10 juillet 1987 atteint 6,19 % et est en augmentation, conformément aux prévisions. Néanmoins, le coût annuel de la reconversion par personnel ayant bénéficié d'une aide s'est nettement élevé, passant de 5 609 à 6 152 euros entre 2010 et 2011, et il est largement supérieur à l'objectif assigné de 5 139 euros. Ceci s'explique par la hausse de la masse salariale de la chaîne de reconversion, ainsi que par l'augmentation du coût des prestations (remboursements des cycles d'enseignement, coût unitaire des formations professionnelles...).

Les indicateurs relatifs à l'objectif de transmission de l'esprit de défense, portant sur les ressources propres des musées de chacune des trois armées (6.1) ainsi que sur la fréquentation du site Internet de la défense (6.2), sont en hausse en 2011, sans atteindre les niveaux assignés par le projet annuel de performances. En matière de gestion des ressources humaines et de gestion immobilière, l'évolution des performances est dans l'ensemble favorable.

En revanche, s'agissant de l'objectif de rationalisation du développement des projets informatiques, la maîtrise des coûts et des délais pose des difficultés. En effet, le taux d'évolution du coût initial des projets est passé de 7,2 % en 2010 à 20,3 % en 2011, contre une prévision de 14,1 %. La prévision initiale avait été déterminée sur la base de la réalisation de 16 projets informatiques, pour un coût de 51,2 millions d'euros ; or seulement 14 projets ont été terminés, pour un coût final de 11,24 millions d'euros (contre 9,35 millions d'euros prévus). Ce dérapage résulte du dépassement du coût du projet dit TOCATA, correspondant à la passation d'un avenant pour intégrer les adaptations nécessaires à son interface avec Chorus. Des mesures ont été prises pour limiter les dépassements de coût, mais leur entrée en vigueur ne sera sans doute pas suffisante pour compenser les dépassements identifiés sur les projets lancés auparavant.

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ;
BUDGET ANNEXE :
PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

SOMMAIRE

	Pages
A.– LE PROGRAMME <i>COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL</i>	130
1.– Une consommation inférieure aux prévisions	130
2.– Indicateurs de performance du programme.....	131
B.– LE PROGRAMME <i>PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</i>	132
1.– Une consommation des crédits inférieure aux prévisions	132
2.– Les résultats en matière de performance du programme	133
C.– LE PROGRAMME <i>MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES</i>	134
D.– LA MISSION <i>PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE</i>	134
1.– Des recettes supérieures aux prévisions.....	135
2.– Une consommation des crédits inférieure aux prévisions	136

Les services du Premier ministre constituent un périmètre fluctuant et diversifié, pour ne pas dire hétéroclite. Cette situation complique l'appréciation que l'on peut avoir de la gestion de la mission Direction de l'action du Gouvernement, en particulier des écarts de consommation des crédits d'un exercice à l'autre comme des écarts de consommation au regard des crédits ouverts par la loi de finances initiale.

La mission Direction de l'action du Gouvernement comportait deux programmes en 2010 : 129 *Coordination du travail gouvernemental* et 308 *Protection des droits et libertés*. Il s'y est ajouté en 2011 un troisième programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. La mission a connu en 2011 une innovation d'ampleur avec la mise en place, dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale (RéATE), du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* qui regroupe les dépenses de fonctionnement et d'investissement des nouvelles directions départementales interministérielles (DDI) tandis que les dépenses de personnel des mêmes structures sont prises en charge au sein du programme 129.

Les services du Premier ministre intègrent également la mission Publications officielles et information administrative, qui constitue un budget annexe rattaché au secrétariat général du Gouvernement.

Il résulte de l'augmentation nette constante du périmètre de la mission Direction de l'action du Gouvernement, et en particulier du programme 129, un non moins net accroissement des dépenses constatées : 393 millions d'euros de crédits de paiement en 2008, 472 millions en 2009, 532 millions en 2010 et 1 034 millions en 2011, nets des dotations du programme *Présidence française de l'Union européenne*. Supprimé en 2010, il avait consommé 110 millions d'euros en 2008 et 36 millions en 2009.

A.– LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

1.– Une consommation inférieure aux prévisions

D'une manière générale, la consommation des dotations a été nettement moins élevée en 2011 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Pour les autorisations d'engagement, elle a représenté 522,3 millions d'euros pour 586,9 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, soit un taux de consommation de 89 % des crédits ouverts. La consommation des crédits de paiement a représenté 509 millions d'euros, soit 87,9 % des 579,4 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2011.

La sous-consommation s'élève à 70,4 millions d'euros de crédits de paiement. L'essentiel de l'écart s'explique par le transfert habituel de dotations au ministère de la Défense. En effet, la dotation en titre 5 de la sous-action *SGDSN* s'élevait en loi de finances initiale 2011 à 93,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 84,3 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette dotation a financé des programmes au profit du ministère de la Défense et des anciens combattants, pour un montant total de 58,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 52,7 millions d'euros en crédits de paiement, sur les programmes *Environnement et prospective de la politique de défense* et *Équipement des forces*, qui ont été abondés par décrets de transfert.

La consommation des crédits de rémunérations de titre 2 a été inférieure de 16,7 millions d'euros aux dotations de la loi de finances initiale, notamment en raison de la disparition de certains cabinets ministériels rattachés au Premier ministre, du fait du remaniement ministériel de novembre 2010, alors que la ressource avait été conservée en loi de finances initiale pour 2011.

On observe également une diminution de l'activité du service d'information du Gouvernement (SIG). Les crédits non consommés du SIG s'élèvent ainsi à 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement dont 5 millions d'euros ont été mis à la disposition du programme durant la gestion.

2.- Indicateurs de performance du programme

Les deux indicateurs les plus représentatifs du programme sont le taux d'exécution des lois et le taux de déficit de transposition des directives européennes. Ils correspondent à un objectif fixé par le secrétaire général du Gouvernement. Les résultats du taux d'exécution des lois montrent qu'au 31 décembre 2011 avaient été publiés 84,21 % des décrets d'application des lois de la 13^{ème} législature publiées depuis plus de six mois, soit le niveau le plus élevé depuis le début de la législature.

Le taux de déficit de transposition des directives européennes en droit interne est en 2011 au plafond de 1 % fixé par le Conseil européen.

L'objectif relatif à l'amélioration de l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement, porté par le service d'information du Gouvernement (SIG), fait l'objet d'un indicateur qui mesure le niveau de satisfaction à l'égard de la communication gouvernementale. Les résultats pour 2010 (59,6 %) et 2011 (58,22 %) sont cohérents avec la réalisation des objectifs attendus pour 2013 (61 %).

La direction des services administratifs et financiers (DSAF) porte un objectif de maîtrise des coûts des fonctions support. Le dispositif de performances comportait dans le PAP 2010, un ratio d'efficacité bureautique, un ratio immobilier et un ratio d'efficacité de la fonction « ressources humaines ». Il a été complété dans le PAP 2011 par des indicateurs relatifs d'une part, au respect des coûts et délais des grands projets d'investissement et, d'autre part, au taux d'emploi des personnes handicapées.

Le ratio d'efficacité bureautique (coût en euro par poste), qui est passé de 1 770 en 2010 à 973 en 2011, se rapproche de la cible de 2013 (792).

En matière immobilière, le ratio de surface occupée par agent est de 15,27 m² en 2011, supérieur à la cible fixée à 14 m²/agent.

Enfin, le taux d'emploi des personnes handicapées, dont la cible est fixée à 6 %, est de 4,57 % en 2011.

La mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), dans son rôle de coordination des actions de l'État en matière de lutte contre la drogue et la toxicomanie, a achevé, fin 2011, la réalisation du plan gouvernemental (2009-2011). Le taux de réalisation des objectifs du plan était de 74 % à la fin de l'année 2010 et 95 % en 2011.

B.– LE PROGRAMME *PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS*

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) se traduit par l'inscription de leurs crédits dans le cadre de la mission Direction de l'action du Gouvernement. Douze autorités administratives et instances indépendantes avaient leurs crédits inscrits au programme 308 *Protection des droits et libertés* en 2011.

L'architecture budgétaire a évolué seulement en 2012 sous l'effet de la création du Défenseur des droits (action 9) et avait reposé en 2011 sur huit actions, sept pour chacune des principales autorités et une pour les Autres autorités indépendantes.

1.– Une consommation des crédits inférieure aux prévisions

L'exécution 2011 du programme 308 en crédits de paiement se monte à 84,8 millions d'euros de crédits consommés, dont 58,9 % de crédits de personnel (49,9 millions), 40,7 % de crédits de fonctionnement (34,5 millions), 0,3 % de crédits d'investissement (0,3 million) et 0,1 % de subventions (0,1 million).

91,2 millions d'euros ayant été ouverts en loi de finances initiale, la sous-consommation est de 6,4 millions d'euros (7 % des dotations).

À la Commission nationale de l'informatique et des libertés, on constate une moindre consommation d'environ 1 million d'euros qui concerne notamment les dépenses de personnel en raison des postes non immédiatement pourvus à la suite de la montée en puissance des missions de la CNIL et également par de moindres dépenses de communication.

Chez le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), la consommation est plus faible que la dotation initialement prévue pour la rémunération des contrôleurs occasionnels, de la vacance du poste de praticien hospitalier et de vacances d'emplois.

2.– Les résultats en matière de performance du programme

Jusqu'au PAP 2011, le nombre de dossiers et de réclamations traités par an et par ETP d'agent traitant était un indicateur porté par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le Médiateur de la République, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et le Défenseur des enfants. La moyenne des résultats pour l'ensemble de ces autorités fait apparaître que chaque équivalent temps plein traite 226 dossiers ou réclamations contre 289 attendues en 2013, soit une marge de progression de l'ordre de 27 %. Toutefois, l'institution du Défenseur des droits est de nature à modifier sensiblement cet indicateur (résultats et cible), comme en témoigne sa cible fixée à 330 réclamations par agent traitant à l'horizon 2013.

Le CGLPL porte depuis sa création un dispositif de performances mesurant le nombre de lieux de privation de liberté contrôlés par an. Au 31 décembre 2011, 140 lieux ont été contrôlés pour un objectif de 170 en 2013.

La CNIL dans son rôle d'information et de défense des droits et libertés des citoyens mesure, au travers d'un sondage, le niveau d'information et de satisfaction des citoyens en matière de protection des droits « informatique et libertés ». Le taux de réalisation de son indicateur est de 93 % fin 2011.

Les autorités administratives assurant leur propre soutien se sont engagées à rendre compte d'un objectif d'optimisation de la gestion des fonctions support. Les autorités concernées étaient le Médiateur de la République, la CNIL, le CSA et la HALDE. Dans le PAP 2012, les indicateurs portés par le Médiateur de la République et la HALDE ont été repris par le Défenseur des droits. Pour ce qui concerne le ratio d'efficacité bureautique, les dépenses moyennes des quatre autorités sont de 7 % supérieures à la cible attendue pour 2013. Les dépenses immobilières d'entretien courant sont de 37 % supérieures à la cible fixée. En matière d'efficacité de la gestion des ressources humaines, l'écart entre le réalisé et la cible est de seulement 3 %. Enfin, le taux de réalisation en matière d'emploi des personnes handicapées est d'environ 75 % par rapport à la cible.

C.– LE PROGRAMME MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a été créé au 1^{er} janvier 2011. La consommation de crédits de paiement s'est élevée à 440,15 millions d'euros pour 438,6 millions ouverts en loi de finances initiale pour 2011. La consommation d'autorisations d'engagement a été inférieure aux prévisions, de 721,5 millions d'euros au lieu de 790,8 millions.

L'écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement s'explique notamment par le fait que, pour les autorisations d'engagement, un montant forfaitaire a été ouvert en loi de finances initiale 2011 afin de couvrir tous les baux existants ou à passer, pour la totalité de l'engagement ferme de l'État.

Les crédits ouverts au programme avaient pourtant été portés en gestion à 819,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 458,1 millions en crédits de paiement. Le contexte d'une première année d'existence, aggravé par le difficile calibrage initial du programme rend toute appréciation délicate sur la qualité de la gestion. Une des principales caractéristiques du programme 333 réside dans la nature incompressible des dépenses dont il est constitué. Celles-ci sont destinées pour les trois quarts d'entre elles au paiement des loyers (budgétaire et externe) et aux autres dépenses à caractère immobilier (dépenses des fluides, d'entretien immobilier et de charges connexes à la location). Le quart restant concerne des dépenses de fonctionnement courant. Les marges de manœuvre sont réduites.

Les résultats de performance pour 2011 doivent être pris comme une base de départ et ouvrent une série dont il conviendra d'analyser l'évolution. Les indicateurs retenus au projet de loi de finances 2011 sont le ratio d'efficacité bureautique (dépenses bureautiques au regard du nombre de postes), le ratio des dépenses de fonctionnement par agent (dépenses de fonctionnement au regard du nombre d'ETPT) et le ratio d'efficacité de la gestion immobilière : surface utile nette (SUN) au regard du nombre d'ETPT. Le programme étant en 2011 dans sa première année d'existence, la performance du programme est à construire. Néanmoins, il apparaît déjà une difficulté dans la mesure où les indicateurs choisis devront intégrer dans leurs calculs un nombre d'ETPT alors que le programme ne porte que de crédits hors titre 2.

D.– LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

L'architecture budgétaire de la mission a été entièrement revue, en cohérence avec la fusion, au 1^{er} janvier 2010, des Journaux Officiels et de La Documentation Française et la création de la Direction de l'Information légale et administrative (DILA).

La mission Publications officielles et informations administratives est en effet gérée par la Direction de l'information légale et administrative (DILA), direction d'administration centrale rattachée aux services du Premier ministre.

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

Les crédits budgétaires ouverts au titre de la mission s'élevaient à 182,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 193,2 millions en crédits de paiement. Le taux d'exécution est de 175,1 millions d'autorisations d'engagement et de 180,2 millions de crédits de paiement (taux de consommation de 88,3 %).

Ces dépenses doivent être comparées aux recettes du budget annexe qui se montent à 224,4 millions d'euros, dégagant ainsi un excédent particulièrement élevé de 44,3 millions, très supérieur aux 10,3 millions prévus en loi de finances initiale.

L'exercice 2011 s'inscrit dans la continuité du précédent : les recettes d'annonces ont été sous évaluées et les dépenses sont inférieures aux prévisions.

1.– Des recettes supérieures aux prévisions

En 2011, les recettes encaissées pour la DILA dans le cadre du budget annexe ont atteint 224,4 millions d'euros et sont supérieures de près de 21 millions d'euros à la prévision de loi de finances initiale (203,5 millions d'euros).

Cependant, les recettes sont très supérieures aux prévisions pour les produits des annonces et très inférieures (plus de 11 %) pour la catégorie des « autres produits » qui correspond majoritairement aux productions de l'ancienne Documentation française. La part des recettes d'annonces dans le total est passée de 85,7 % en 2009 à 91,4 % en 2011.

Au total, les recettes d'annonces ont atteint en 2011 205,2 millions d'euros au lieu de 170,3 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. Leur progression est de 11,22 % par rapport à 2010.

Avec 110,3 millions d'euros (53,77 % des recettes d'annonces) en 2011, les recettes des annonces des marchés publics (BOAMP) représentent la part la plus importante des recettes d'annonces et progressent de 14,2 % par rapport à 2010. Ce dynamisme s'explique notamment par le succès de la mise sur le marché en juillet 2011 des forfaits d'unités de publications qui ont fortement impacté les recettes.

Viennent ensuite les annonces civiles et commerciales (BODACC) avec des recettes en progression de 4 % (82,6 millions d'euros en 2011 contre 79,4 millions en 2010), les annonces légales obligatoires (BALO), dont les recettes progressent de plus de 60 % mais dans un volume beaucoup moins important, et les annonces des associations qui croissent de plus d'un tiers (4,5 millions d'euros en 2011 contre 3,6 millions en 2010).

On ne peut que se féliciter du maintien à un niveau élevé des recettes d'annonces.

Par contre, l'exécution 2011 est marquée par la très forte diminution des « autres recettes » qui affichent une baisse de 11 % dans un volume de 18,4 millions d'euros en 2011 contre 20,1 millions en 2010 ce qui traduit la confirmation de l'érosion des ventes de périodiques et d'ouvrages papier et des demandes d'impression pour le compte d'autrui en 2011.

2.– Une consommation des crédits inférieure aux prévisions

Comme en 2010 et 2009, la consommation des crédits est inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale, elle s'est élevée à 180,2 millions d'euros de crédits de paiement à comparer aux 193,2 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale (- 11,2 %).

On constate une nouvelle diminution des effectifs de 24 ETPT. Les effectifs globaux sont passés de 947 en réalisation 2007 à 787 en exécution 2011. Les plafonds d'ETPT fixés par la loi de finances (973 en 2009, 898 en 2010 et 850 en 2011, 834 en 2012) sont très supérieurs aux emplois réalisés.

Sur le programme 623, les principaux facteurs d'évolution de la dépense entre 2010 et 2011 sont la hausse des engagements de dépenses de fonctionnement de plus de 8 % en raison notamment de l'amélioration du flux de la dépense par rapport à 2010, année de la fusion. Les dépenses d'investissements diminuent tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. En 2010, l'engagement de dépenses correspondant à l'acquisition de la nouvelle rotative a été comptabilisé pour 10 millions d'euros et un premier paiement a été enregistré pour 5 millions alors que seuls 3 millions ont été réglés en 2011 sur cette opération.

Enfin, les charges de personnels progressent de 2 % alors que l'effectif a été réduit, ce que la DILA justifie notamment par le poids des dépenses dites sociales.

Sur la période 2007/2011 les dépenses de personnel ont augmenté sensiblement, de 9 %, nonobstant la baisse déjà évoquée des effectifs.

En revanche, les dépenses de fonctionnement ont été nettement réduites (22 % en autorisations d'engagement, 8 % en crédits de paiement), et les dépenses d'investissement ont progressé, en particulier avec l'acquisition de la nouvelle rotative.

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

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>PRÉVENTION DES RISQUES</i>	139
A.– UNE VIGILANCE À APPORTER À L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE.....	139
1.– Des crédits initiaux abondés en cours d'exercice.....	139
2.– Des niveaux d'exécution inégaux.....	140
3.– Des dépenses de personnel concentrées sur l'ASN.....	141
4.– Des subventions aux opérateurs qui représentent une part croissante des consommations du programme.....	142
5.– Le ralentissement dans la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques.....	143
B.– UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE.....	144
1.– Objectif 1 Limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement....	144
2.– Objectif 2 Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement.....	144
3.– Objectif 3 Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques.....	145
4.– Objectif 4 Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public.....	146
5.– Objectif 5 Mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation.....	146
II.– LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER</i>	147
A.– UN IMPORTANT PROGRAMME SUPPORT CALIBRÉ AU PLUS JUSTE.....	147
1.– Des dépenses de personnel prédominantes dont l'exécution est satisfaisante.....	150
2.– Les effectifs : un taux de non-remplacement supérieur à un sur deux.....	150
3.– Une mesure de fongibilité asymétrique en fin d'exercice.....	151
4.– Des dépenses de fonctionnement sous tension.....	151

B.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE CENTRÉE SUR L'EXEMPLARITÉ EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	152
1.– Un premier objectif Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable obtient des résultats satisfaisants	152
2.– Deux objectifs caractérisés par la mise en place d'indicateurs d'efficience communs aux programmes support de tous les ministères	153
a) <i>Être une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de fonctionnement</i>	153
b) <i>Appliquer une politique des ressources humaines responsable</i>	153

La mission Écologie, développement et aménagement durables regroupe l'ensemble des programmes mobilisés autour de la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » du ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL).

Le présent commentaire porte sur l'exécution budgétaire au titre de l'exercice 2011 de deux programmes emblématiques de cette mission, le programme 181 *Prévention des risques* et 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, qui sont porteurs des trois indicateurs principaux de la mission en raison de leur représentativité au regard des objectifs principaux du Grenelle de l'environnement.

I.- LE PROGRAMME PRÉVENTION DES RISQUES

Comme l'année dernière, le programme a été structuré autour de quatre grandes priorités environnementales :

- la prévention des risques technologiques et des pollutions,
- la prévention des risques naturels et hydrauliques,
- la sûreté nucléaire et la radioprotection,
- la gestion de l'après-mine.

En loi de finances initiale 2011, alors que les crédits de la mission avaient baissé de 2,94 % en autorisations d'engagement et de 6,23 % en crédits de paiement par rapport à l'année antérieure, les crédits de paiement du programme 181 avaient été préservés et les autorisations d'engagement accrues (+ 8 %) pour faire face à trois priorités : la réalisation des plans de prévention des risques technologiques, la mise en œuvre du plan digues, l'application des mesures du Grenelle de l'environnement.

L'année 2011 a été marquée par la catastrophe de Fukushima. Les premiers moyens ont été redéployés immédiatement en faveur de la sûreté nucléaire.

A.- UNE VIGILANCE À APPORTER À L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.- Des crédits initiaux abondés en cours d'exercice

Les autorisations d'engagement ouvertes pour 2011 se sont élevées à 384,90 millions d'euros alors qu'en loi de finances initiale leur montant était de 373,31 millions d'euros (+ 11,59 millions d'euros).

Les crédits de paiement ont bénéficié d'un abondement de plus de 17 millions d'euros portant les crédits de paiement votés en loi de finances (303,34 millions d'euros) à 320,79 millions d'euros.

Les crédits annulés par les lois de finances rectificatives du 29 juillet 2011 et du 19 septembre 2011 se sont élevés à 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et n'ont concerné que l'action 1 du programme *Prévention des risques technologiques et des pollutions*.

2.– Des niveaux d'exécution inégaux

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS EN 2011 : TAUX D'EXÉCUTION ET PROGRESSION PAR RAPPORT À 2010

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	votées en LFI 2011	consommées en 2011	Taux exécution	consommées en 2010	progression 2011/2010	votées en LFI 2011	consommées en 2011	Taux exécution	consommées en 2010	progression 2011/2010
Prévention des risques technologiques et des pollutions	215,17	96,00	44,62 %	150,34	-36,14 %	145,20	138,14	95,14%	127,6	8,26%
Sûreté nucléaire et radioprotection	51,90	40,48	78,00 %	43,5	-6,94 %	51,90	45,45	87,57 %	44,14	2,97%
Prévention des risques naturels et hydrauliques	62,24	49,15	78,97 %	94,71	-48,10 %	62,24	59,79	96,06%	97,17	-38,47%
Gestion de l'après-mine	44,00	44,62	101,41 %	48,48	-7,96 %	44,00	452,41	96,39%	45,51	-6,81%
Total	373,31	230,25	61,68 %	337,03	-31,68 %	303,34	285,79	94,21%	314,42	-9,11%

Source : rapport annuel de performances 2011

Si les crédits de paiement ont un taux de consommation élevé de 91 % (285,79 millions d'euros dépensés sur 320,79 millions d'euros de crédits ouverts), en revanche les autorisations d'engagement ont un taux de consommation des crédits ouverts de 60 %, bien inférieur à celui de l'année dernière (86 %). Seuls 230,25 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été consommés sur les 384,90 millions d'euros ouverts compte tenu des mouvements de crédits intervenus.

L'année 2010 avait été marquée par une croissance spectaculaire des autorisations d'engagement en faveur des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) et une très forte hausse des dépenses d'intervention engagées en urgence à la suite de la tempête Xynthia (renforcement des digues endommagées, financement des procédures de délocalisation de près de 1 600 biens) dont le rythme de consommation s'est ralenti en 2011.

**PROGRESSION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT
CONSOMMÉS PAR TYPE DE DÉPENSES**

(en millions d'euros)

	AE 2010 consommées	AE 2011 consommées	Progression 2011/2010	CP 2010 consommés	CP 2011 consommés	Progression 2011/2010
Dépenses de personnel	26,61	28,72	7,93 %	26,61	28,72	7,93 %
Dépenses de fonctionnement	163,42	135,58	-17,04 %	192,58	202,28	5,04 %
Dépenses d'investissement	34,97	-10,95	-131,31 %	21,96	8,71	-60,34 %
Dépenses d'intervention	112,02	76,92	-31,33 %	73,28	46,07	-37,13 %
Total	337,02	230,27	-31,67 %	314,43	285,78	-9,11 %

Source : rapport annuel de performances 2011

3.– Des dépenses de personnel concentrées sur l'ASN

Les personnels d'administration centrale et des services déconcentrés (3 455 ETPT) affectés au programme 181 et la masse salariale correspondante sont comptabilisés dans le programme support du ministère à l'action 16 Personnels œuvrant pour les politiques du programme Prévention des risques. Le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de cette action était de 203,48 millions d'euros en loi de finances initiale. Les crédits consommés se sont élevés à 210,18 millions d'euros.

La répartition des effectifs, donnée à titre indicatif par le rapport annuel de performances 2011, est la suivante :

RÉPARTITION DES EFFECTIFS SELON LES ACTIONS DU PROGRAMME

Actions	Effectifs
Prévention des risques technologiques et des pollutions	2 052
Sûreté nucléaire et radioprotection (hors ASN)	12
Prévention des risques naturels et hydrauliques	1 359
Gestion de l'après-mine	32
Total	3 455

Source : rapport annuel de performances 2011

Les seules dépenses de personnel inscrites au budget du programme *Prévention des risques* sont celles de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Les crédits inscrits sur le titre 2 en loi de finances initiale intègrent :

– les dépenses de personnel liées au plafond d'emplois qui ont fait l'objet d'une progression entre 2011 et 2010 de 7,93 %,

– les crédits destinés au remboursement des conventions de mises à disposition d'agents auprès de l'ASN.

Ces derniers crédits font l'objet d'un mouvement de fongibilité asymétrique à hauteur de 8 millions d'euros. Budgétés en dépenses de personnel, ils sont exécutés en dépenses de fonctionnement.

La consommation d'emplois de l'ASN en 2011 s'établit à 358 ETP (contre 345 en 2010), soit 3 ETPT en dessous du plafond d'emplois autorisé (361 ETPT).

Ce plafond d'emplois de l'ASN ne prend pas en compte les agents, au nombre de 86 en 2011, mis à sa disposition par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, le Commissariat à l'énergie atomique, l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

4.– Des subventions aux opérateurs qui représentent une part croissante des consommations du programme

Les subventions pour charges de service public sont en augmentation. D'importance très inégale, elles sont versées à dix opérateurs. Les autorisations d'engagement consommées à hauteur de 150,7 millions d'euros ont représenté 51 % des consommations du programme et les crédits de paiement, consommés à hauteur de 152,8 millions d'euros, 53 %.

SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC CONSOMMÉES EN 2011

(en millions d'euros)

Actions	AE consommées	CP consommés
Prévention des risques technologiques et des pollutions	35,5 (1)	106,5
Sûreté nucléaire et radioprotection	1,4	0,16
Prévention des risques naturels et hydrauliques	17,6 (2)	12,6
Gestion de l'après-mine	34,7	33,6
Total	89,2	152,8

(1) Ce chiffre ne prend pas en compte des désengagements 2011 d'autorisations d'engagement antérieures de l'ADEME à hauteur de 66 millions d'euros. La consommation réelle en autorisations d'engagement de l'action 1 est donc de 101,6 millions d'euros.

(2) Ce chiffre prend en compte une erreur d'imputation à hauteur de 4,5 millions d'euros qui a donné lieu à un retrait d'engagement.

Source : rapport annuel de performances 2011

Les opérateurs sont en premier lieu l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui a bénéficié d'une subvention de 60 millions d'euros en 2011 alors qu'elle s'élevait à 40,6 millions d'euros en 2010, puis l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), l'Agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES), l'Institut national de veille sanitaire (INVS), l'ANDRA, le Bureau de recherches géologiques et minières et son Département prévention et sécurité minière, Météo France, Geoderis.

5.– Le ralentissement dans la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques

Le ralentissement dans la mise en œuvre des PPRT est à l'origine d'une sous-consommation d'une partie des crédits du programme. Les autorisations d'engagement de l'action 1, maintenues à un niveau élevé sur 2011, n'ont été consommées qu'à hauteur de 44,62 %. Les crédits d'intervention destinés aux PPRT ont été peu utilisés : 36,98 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 6,53 millions d'euros de crédits de paiement sur respectivement 91,30 millions d'euros et 21,3 millions d'euros inscrits.

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

Les retards sont en partie dus aux conséquences de la crise économique qui ont limité la visibilité des entreprises. Ils s'expliquent aussi par la nécessité d'une concertation approfondie autour des PPRT délicats présentant de forts enjeux pour les acteurs locaux (collectivité locale, industriels, État, riverains de l'installation) et d'une analyse fine de leur impact sur les activités économiques à proximité des sites Seveso.

Sur un total de 408 PPRT à élaborer en application de la loi du 30 juillet 2003 autour des sites Seveso, pour un montant supérieur à un milliard d'euros, 386 ont été prescrits au 31 décembre 2011, mais seuls 143 ont été approuvés et 7 ont donné lieu à une convention de financement. Demeurent désormais les cas plus délicats pour lesquels des évolutions récentes des sites industriels ou de leur environnement nécessitent une stabilisation avant le lancement du PPRT.

On peut s'interroger sur une meilleure programmation de ces crédits afin d'éviter leur sous-consommation. Toutefois la progression du rythme d'approbation des PPRT ne rendra pas possible la diminution des crédits dans les prochaines années. En effet l'augmentation du nombre de PPRT approuvés entraîne mécaniquement une augmentation des besoins de crédits pour signer les conventions de financement des mesures foncières et mettre en œuvre ces dernières.

B.– UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE

Elle se mesure à travers cinq objectifs recouvrant 12 indicateurs.

1.– Objectif 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 est un des trois principaux indicateurs de la mission. C'est un indicateur de moyens qui porte sur les missions régaliennes relatives aux autorisations et contrôles des installations industrielles en mesurant le *nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection*.

Cet indicateur n'a pas atteint sa cible en 2011 (25,2) avec un résultat prévisionnel de 23,1 en diminution par rapport à l'année dernière. L'augmentation prévue du nombre des inspecteurs des installations classées ne s'est pas réalisée. La baisse du ratio est aussi due à l'impact de la réorganisation des services déconcentrés et aux nouvelles missions que les services de l'inspection doivent remplir au-delà des opérations classiques de contrôle (bilan de fonctionnement des installations soumises à la directive IPPC, pour la prévention et la réduction intégrée de la pollution, réexamen des installations soumises à la directive Seveso, études de danger des infrastructures de transport de matières dangereuses, élaboration des PPRT).

Ces nouvelles missions, très lourdes, ont des résultats significatifs en termes de réduction des risques et des pollutions, mais ont réduit le temps disponible pour les visites d'inspection.

L'indicateur 1.2 est relatif au taux d'approbation des PPRT. 143 PPRT ont été approuvés au 31 décembre 2011 (soit 35 % des PPRT à réaliser) alors qu'ils n'étaient que 92 au 31 décembre 2010 (voir *supra*).

L'indicateur 1.3 Nombre d'accidents dus aux produits, équipements et installations soumis aux contrôles techniques donne un nombre d'accidents avec dommages corporels en augmentation de 10 % par rapport à l'année précédente. La baisse sensible du nombre d'accidents enregistrée depuis 2009 ne s'est pas poursuivie en 2011. Il semblerait que le nombre de 70 accidents par an constitue un palier.

2.– Objectif 2 Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement

L'indicateur 2.1 relatif à la collecte sélective et au recyclage des déchets ménagers est le deuxième indicateur principal de la mission. Il permet de suivre la mise en œuvre d'objectifs du Grenelle et du plan déchets pour la période 2009-2012. Il comprend deux sous-indicateurs.

Le premier concerne le taux de recyclage des déchets d'emballages ménagers et repose sur des données fournies par l'ADEME. Le taux de 67 % en 2011 est en progression de presque trois points par rapport à 2010 (64,3 %). La cible 2012 de 75 % paraît ambitieuse.

Le deuxième sous-indicateur relatif au taux de collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) ménagers fait l'objet de résultats très satisfaisants. En 2011, le taux de collecte s'est élevé à 31,4 %. Il progresse et atteint sa cible grâce à une politique très volontariste de l'ADEME (80 % de la population couverte par les déchetteries ; 18 000 points de collecte en distribution).

L'indicateur 2.2 expose en euro par mètre carré le coût moyen des réhabilitations de décharges subventionnées par l'ADEME. Ce coût moyen masque de fortes disparités selon les lieux et la nature des travaux à effectuer. La valeur de l'indicateur (18 euros), un peu supérieure à l'objectif (15 euros), s'explique par le choix de réhabiliter en priorité des sites à impacts forts.

L'indicateur 2.3 est relatif à la mise en œuvre de la réglementation applicable aux produits chimiques.

Il se compose d'un sous-indicateur relatif au délai d'instruction des dossiers biocides qui mesure l'efficacité du dispositif national d'évaluation des risques. Les résultats 2011 ne sont pas significatifs car ils ont porté sur trois dossiers qui constituaient des cas particuliers.

Le deuxième sous-indicateur porte sur *le nombre d'inspections de contrôle du respect de la mise en œuvre de la réglementation européenne applicable aux produits chimiques REACH*. 479 inspections ont été réalisées en 2011 contre 380 en 2010. Ce résultat est supérieur à la cible et traduit une augmentation progressive de la pression des contrôles.

3.– Objectif 3 Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques

S'agissant des indicateurs relatifs à la couverture du territoire en plans de prévention des risques naturels (PPRN), les taux sont en progression par rapport à 2010 même si la réalisation demeure inférieure aux prévisions. La concertation, élément essentiel de leur réussite, entraîne un allongement des délais.

L'indicateur 3.1 sur le nombre de communes couvertes par un PPRN indique des taux en progression par rapport à 2010. 549 nouvelles communes sont couvertes par un PPRN approuvé en 2011.

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 est en croissance (20,3 %), mais très en deçà de la cible fixée pour 2013 (35 %). Le taux de contrôle des barrages intéressant la sécurité publique s'élève à 90 % et marque une nette progression par rapport à 2010. En ce qui concerne la fiabilité de la carte vigilances crues, les résultats 2011 sont excellents (95 %).

4.– Objectif 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.

Le premier montre des résultats stables en ce qui concerne les *délais de publication des décisions de l'ASN*. L'ASN a instruit 3 350 dossiers d'autorisation en 2011 contre 3 315 en 2010 et 3 397 en 2009. Les instructions concernant le nucléaire de proximité du domaine industriel sont en diminution, traduisant l'impact de la crise économique sur ce secteur. En revanche les instructions intervenant au titre des dispositions du code de la santé publique, liées à l'industrie ou à la recherche, sont en augmentation de plus de 20 %.

Le second relatif à la connaissance de l'action de l'ASN par le grand public connaît une très forte hausse en 2011. À la suite de l'accident nucléaire de Fukushima au Japon, survenu le 11 mars 2011, l'ASN a été l'objet d'un grand nombre de sollicitations, des médias comme du grand public, sur la situation au Japon et les conséquences susceptibles d'en résulter en France. Conformément à sa mission d'information et de protection du public, l'ASN s'est fortement mobilisée pour y répondre.

Dès le 11 mars, elle a mobilisé son centre d'urgence qui a fonctionné 7 jours sur 7, 24 heures sur 24 pendant le premier mois de la crise avec des équipes qui se sont efforcées de mettre à la disposition du public une information réactive et compréhensible. Cette action a permis de confirmer que l'ASN était bien identifiée comme l'organisme d'État chargé du contrôle du nucléaire en France.

5.– Objectif 5 Mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation

Les cibles ont été respectées par les indicateurs (absence de sinistres, nombre de défaillances des installations hydrauliques de sécurité inférieur aux limites fixées, respect des coûts et des délais des chantiers de mise en sécurité), mettant en évidence les bonnes performances des opérateurs de l'après-mine.

II.– LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Ce programme concentre l'ensemble des crédits nécessaires à la mise en œuvre des fonctions de stratégie et de soutien du ministère. Il regroupe la totalité des emplois (à l'exception des effectifs de l'ASN pris en charge par le programme *Prévention des risques*), la masse salariale correspondante ainsi que les moyens de fonctionnement courant et d'investissement immobilier de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère.

L'exécution du budget 2011 a connu un changement de périmètre important : les crédits de fonctionnement et les crédits immobiliers des directions départementales interministérielles ont été rattachés au programme interministériel *Moyens mutualisés des services pour le fonctionnement des Directions départementales interministérielles* au sein de la mission Direction de l'action du Gouvernement. En revanche, les emplois et crédits des personnels affectés au programme *Sécurité et circulation routière* sont restés inscrits après le changement de ministère pilote.

Le programme 217 constitue le second programme de la mission Écologie avec 3 793 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 581 millions d'euros en crédits de paiement votés en loi de finances initiale.

Le ministère a globalement atteint les objectifs assignés de maîtrise des emplois et de la dépense publique.

A.– UN IMPORTANT PROGRAMME SUPPORT CALIBRÉ AU PLUS JUSTE

Si les marges de manœuvre du programme relatives au plafond d'emplois sont importantes, celles relatives à la masse salariale et aux crédits de fonctionnement ne le sont pas. La programmation 2011 avait été calibrée au plus juste pour les crédits de personnel et même sous-calibrée pour les crédits de fonctionnement en raison d'une surestimation des crédits à transférer au programme *Moyens mutualisés des services déconcentrés*.

Les autorisations d'engagement consommées qui se sont élevées pour 2011 à 4 006 millions d'euros et les crédits de paiement à 3 814 millions d'euros ont été supérieurs aux crédits votés en loi de finances initiale.

Des mouvements de crédits ont été nécessaires en cours d'exercice. Compte tenu de ces mouvements, les crédits disponibles ont été très proches des dépenses d'où des taux de consommation très élevés.

Les autorisations d'engagement connaissent une progression de 3,2 %, les crédits de paiement une diminution de 2,6 % par rapport à 2010.

TAUX D'EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2011

(en millions d'euros)

Actions	Loi de finances initiale 2011	Consommation 2011	Taux d'exécution	Consommation 2010	Progression 2011/2010
Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	68,53	58,06	84,72 %	55,89	3,88 %
Fonction juridique	5,64	2,32	41,13 %	7,77	-70,14 %
Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	374,63	389,54	103,98 %	394,47	-1,25 %
Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	29,20	31,39	107,50 %	31,97	-1,81 %
Politique des ressources humaines et formation	194,88	196,12	100,64 %	156,72	25,14 %
Action européenne et internationale	10,38	8,91	85,84 %	9,11	-2,20 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer</i>	601,72	659,34	109,58 %	654,88	0,68 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Infrastructures et services de transports</i>	835,66	789,61	94,49 %	775,92	1,76 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et circulation routières</i>	128,38	136,35	106,21 %	135,36	0,73 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	176,26	179,06	101,59 %	179,60	-0,30 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	722,07	680,75	94,28 %	697,53	-2,41 %
Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique	142,16	124,30	87,44 %	112,66	10,33 %
Personnels œuvrant pour les politiques <i>Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	201,97	201,71	102,84 %	209,91	-1,05 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Prévention des risques</i>	203,48	210,18	103,29 %	205,11	2,47 %
Personnels relevant de programmes d'autres ministères		35,63		68,68	-48,12 %
<i>Personnels transférés aux collectivités territoriales</i>	30,56	229,60	751,31 %	96,43	138,10 %
<i>Personnels œuvrant pour les politiques des programmes Énergie et après-mine</i>	54,99	58,48	106,35 %	61,91	-5,54 %
<i>Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens</i>	9,19	5,78	62,89 %	24,64	-76,54 %
<i>Commission nationale du débat public</i>	2,30	1,73	75,22 %	2,10	-17,62 %
<i>Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires</i>	1,44	1,33	92,36 %	1,05	36,27 %
<i>Total</i>	3 793,44	4 006,19	105,61	3 881,71	3,21 %

Source : rapport annuel de performances 2011

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2011

(en millions d'euros)

Actions	Loi de finances initiale 2011	Consommation 2011	Taux d'exécution	Consommation 2010	Progression 2011/2010
Stratégie, expertise et études en matière de développement durable	68,30	57,10	83,6 %	62,22	-8,23 %
Fonction juridique	5,64	2,34	41,49 %	7,80	-70,00 %
Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement	164,23	189,19	115,20 %	429,05	-55,90 %
Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux informatiques	29,20	40,88	140,00 %	26,45	54,56 %
Politique des ressources humaines et formation	193,82	196,54	101,40 %	155,67	26,25 %
Action européenne et internationale	10,38	8,70	83,82 %	9,11	-4,50 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer</i>	601,72	659,34	109,58 %	654,88	0,68 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Infrastructures et services de transports</i>	835,66	789,61	94,49 %	775,92	1,76 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et circulation routières</i>	128,38	136,35	106,21 %	135,36	0,73 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	176,26	179,06	101,59 %	179,60	-0,30 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	722,07	680,75	94,28 %	697,53	-2,41 %
Personnels œuvrant dans le domaine de la recherche et de l'action scientifique et technique	142,16	124,30	87,44 %	112,66	10,33 %
Personnels œuvrant pour les politiques <i>Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	201,97	207,71	102,84 %	209,91	-1,05 %
Personnels œuvrant pour les politiques du programme <i>Prévention des risques</i>	203,48	210,18	103,29 %	205,11	2,47 %
Personnels relevant de programmes d'autres ministères		35,63		68,68	-48,12 %
<i>Personnels transférés aux collectivités territoriales</i>	30,56	229,60	751,31 %	96,43	138,10 %
<i>Personnels œuvrant pour les politiques des programmes Énergie et après-mine</i>	55	58,48	106,33 %	61,91	-5,54 %
<i>Personnels œuvrant dans le domaine des transports aériens</i>	9,19	5,78	62,89 %	24,64	-76,54 %
<i>Commission nationale du débat public</i>	2,30	1,74	75,65 %	2,11	-17,54 %
<i>Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires</i>	1,44	1,36	94,44 %	1,01	34,65 %
<i>Total</i>	3 581,76	3 814,64	106,50	3 916,05	-2,59 %

Source : rapport annuel de performances 2011

1.– Des dépenses de personnel prédominantes dont l'exécution est satisfaisante

**PROGRESSION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DES CRÉDITS DE PAIEMENT
CONSOMMÉS PAR TYPE DE DÉPENSES**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2010	2011	2011/2010	2010	2011	2011/2010
Dépenses de personnel	3 332,14	3 428,04	2,88 %	3 332,14	3 428,04	2,88 %
Dépenses de fonctionnement	519,01	540,58	4,16 %	540,10	347,43	-35,67 %
Dépenses d'investissement	11,10	16,01	44,23 %	24,63	18,23	-25,98 %
Dépenses d'intervention	19,70	21,56	9,44 %	19,19	20,90	8,91 %
Total	3 881,95	4 006,19	3,20 %	3 916,06	3 814,60	-2,59 %

Source : rapport annuel de performances 2011

Avec 3,4 milliards d'euros de crédits consommés en autorisations d'engagement et crédits de paiement, les dépenses de personnel ont respectivement représenté 86 % et 90 % des crédits consommés de l'ensemble du programme. Leur progression est de 2,88 % par rapport à 2010.

Comme l'année dernière, les emplois et les crédits de personnel sont répartis en 14 actions « miroir ». Les dotations les plus significatives vont vers le programme *Infrastructures et services de transport* (789,61 millions d'euros), le programme *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* (680,75 millions d'euros) et le programme *Conduite et pilotage des politiques du ministère* (659,34 millions d'euros). Ces trois actions à elles seules représentent 56 % des dépenses du programme.

2.– Les effectifs : un taux de non-remplacement supérieur à un sur deux

Le ministère a consommé 61 308 ETPT pour des effectifs autorisés de 62 227 ETPT. Le MEDDTL a satisfait le schéma d'emplois avec un solde négatif de recrutements s'établissant à 1 321 pour un objectif fixé à 1 287.

Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, l'effort demandé portait sur 3 590 ETP correspondant à des mesures prises dans le cadre de la RGPP. Cet effort a été accru pour le ministère (3 809 ETP) pour compenser l'exonération partielle obtenue par les opérateurs de la mission à hauteur de – 219 ETPT.

En effet, l'ANDRA, dans le cadre du projet d'entreposage et de stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute activité à vie longue à Bure, et l'ADEME, au titre du Grenelle de l'environnement, ont bénéficié d'un régime assoupli (116 ETP sur trois ans à l'ANDRA et 25 ETP sur trois ans à l'ADEME).

Le ministère a connu une réalisation des départs à la retraite en deçà des prévisions du projet annuel de performances 2011 (2 104 départs). Ils se sont établis à 1 765 ETPT, ce qui représente une baisse modérée par rapport à 2010 (1 882 ETPT). L'impact de la réforme des retraites, qui a produit son effet sur une demi-année, n'a été qu'en partie contrebalancé par une augmentation conjoncturelle des départs des mères de plus de trois enfants.

3.— Une mesure de fongibilité asymétrique en fin d'exercice

Dans le cadre du transfert des parcs de l'équipement, l'État avance la paie des ouvriers des parcs et ateliers qui sont mis à la disposition des collectivités et celles-ci le remboursent par voie de fonds de concours. Le programme a reçu en 2011 206,5 millions d'euros par voie de fonds de concours, dont 183 millions d'euros affectés à ces rémunérations.

Le retard pris en matière de recouvrement de ces fonds a fait craindre une insuffisance de crédits pour assurer la paie de décembre 2011 des ouvriers des parcs et justifié l'ouverture de 17,63 millions d'euros de crédits par décret d'avance. Finalement, le recouvrement a été effectué à temps pour assurer la paie du mois de décembre et les crédits ouverts n'ont pas été consommés.

En conséquence, le responsable du programme a pu avoir recours à une mesure de fongibilité asymétrique en fin d'exercice à hauteur de 6,07 millions d'euros qui a rendu possible le financement de certaines dépenses de fonctionnement.

4.— Des dépenses de fonctionnement sous tension

Les dépenses de fonctionnement 2011, 540 millions d'euros en autorisations d'engagement et 347 millions d'euros en crédits de paiement, connaissent des taux d'exécution très élevés, significatifs d'une gestion particulièrement tendue.

Plus de 85 % des autorisations d'engagement et de 75 % des crédits de paiement portent sur les actions 3 et 5 du programme.

Sur l'action 3, Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement, les dépenses, 382,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 182,1 millions d'euros en crédits de paiement, connaissent respectivement des taux d'exécution de 104 et 115 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale.

Sur l'action 5, Politique des ressources humaines et formation, les dépenses s'élèvent à 81,91 millions d'euros en autorisations d'engagement et 82,22 millions d'euros avec des taux d'exécution supérieurs à 100 % et couvrent les subventions pour charges de service public à hauteur de 49,9 millions d'euros pour les opérateurs du programme, l'École nationale des Ponts et Chaussées et l'École nationale des travaux publics de l'État.

La gestion tendue des crédits sur ce programme rend nécessaire la mise en place d'un plan de régulation des dépenses en cours d'exercice et l'annulation ou le report de certaines dépenses initialement prévues.

B.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE CENTRÉE SUR L'EXEMPLARITÉ EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Déclinée en trois objectifs, la performance du programme se mesure en 2011 au travers de huit indicateurs et de 14 sous-indicateurs. Objectifs et indicateurs sont peu différents de ceux de l'année dernière.

1.– Un premier objectif Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable obtient des résultats satisfaisants

La stratégie nationale de développement durable 2009-2013 prévoit d'amplifier l'effort de mise en place des projets territoriaux de développement durable (PTDD) et des Agendas 21 locaux avec un objectif de 1 000 projets pour 2013.

L'indicateur 1.1 Mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable suit le développement des projets territoriaux de développement durable.

Un premier sous-indicateur mesure le taux d'acceptation des PTDD au regard des critères de reconnaissance des Agendas 21. Il fait apparaître pour 2011 un taux d'acceptation de 89 %, de 4 points supérieur à la prévision.

Ce résultat est la traduction des efforts engagés en direction des collectivités locales pour une meilleure appropriation du cadre de référence définissant les objectifs auxquels doit satisfaire un Agenda 21 pour être reconnu.

Un deuxième sous-indicateur, introduit pour la première fois en 2011, donne le nombre cumulé de PTDD reconnus. Le nombre de dossiers reçus en 2011 est en augmentation par rapport à 2010. Pour l'exercice 2011, près de 850 Agendas 21 ont été engagés et 283 reconnus dépassant la cible 2013 fixée à 250.

Ces chiffres sont significatifs de l'intégration de la politique du développement durable au sein des territoires.

L'indicateur 1.2 est relatif au taux de transposition des directives communautaires.

Le résultat de 2011 (85 %) est nettement supérieur à celui de l'année 2010 (78 %) et à la cible fixée dans le projet annuel de performances 2011 (80 %).

Cette cible avait toutefois été revue à la baisse (90 % dans le PAP 2010) dans la mesure où le ministère ne possède pas la maîtrise de l'ensemble de la procédure, la transposition des directives nécessitant un important travail de concertation interministérielle et de consultation des professionnels concernés, mais aussi l'adoption de mesures législatives.

2.– Deux objectifs caractérisés par la mise en place d'indicateurs d'efficacité communs aux programmes support de tous les ministères

a) Être une administration exemplaire, au regard du développement durable, dans la maîtrise des moyens de fonctionnement

Cet indicateur repose sur trois ratios qui visent à mesurer la stratégie de rationalisation des achats de matériel, de réduction des coûts de gestion immobilière et d'optimisation du parc de véhicules du ministère.

Le ratio d'efficacité bureautique mesure le coût bureautique par poste et est calculé de la même manière par tous les ministères. Avec un coût de 901 euros par poste, le résultat est proche de la prévision.

Le ratio d'efficacité de la gestion immobilière indique des résultats en-deçà de la prévision en raison des efforts faits en termes de rationalisation des interventions, mais aussi des tensions qu'a connues le programme qui ont obligé son responsable à procéder au redéploiement d'une partie des crédits qu'il comptait consacrer à l'entretien de l'immobilier.

Les résultats observés en termes de réduction des émissions de CO2 des voitures particulières achetées ou louées dans l'année ne sont pas encore connus, mais devraient, d'après les premières estimations, être proches de la prévision initiale.

b) Appliquer une politique des ressources humaines responsable

L'indicateur 3.1 porte sur l'effort en matière de formation continue.

Les deux premiers sous-indicateurs qui portaient sur le coût et le nombre de journées-stagiaires ont été supprimés dans le projet annuel de performances 2012, ayant été jugés peu qualitatifs parce qu'ils ne prenaient en compte ni la qualité du service rendu par le réseau formation du ministère, ni les modalités pédagogiques. Par ailleurs, la fiabilité des données collectées s'avérait incertaine.

Seul le sous-indicateur sur le nombre moyen de jours de formation suivis par agent sera conservé. La prévision 2011 (8,5 journées) est conforme à la cible.

Le ratio d'efficacité de la gestion ressources humaines (indicateur 3.2) atteint sa cible. L'année 2011 a vu se poursuivre l'effort de réduction des fonctions support, notamment en matière de ressources humaines. Les fonctions d'accompagnement au changement doivent toutefois être épargnées alors que le ministère achève une période de réorganisation administrative souvent déstabilisante pour les personnels.

Le taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein du MEDDTL (indicateur 3.3) n'est pas renseigné : le rapport annuel de performances indique que le taux effectivement atteint en 2011 figurera dans le projet annuel de performances pour 2013. Le ministère a toutefois mis en place en 2011 un certain nombre d'actions pour améliorer sa performance.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : ÉNERGIE

SOMMAIRE

	Pages
A.– UN PROGRAMME, TROIS ACTIONS, DEUX OBJECTIFS	156
B.– L'EFFICIENCE DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE ET DE L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR	156
1.– Une efficacité contrastée des crédits	156
2.– Quelle efficacité réelle pour la dépense fiscale ?	158
C.– APRÈS-MINES : UNE DIMINUTION MÉCANIQUE DES COÛTS, UNE GESTION DONT L'AMÉLIORATION DOIT ÊTRE POURSUIVIE	158

A.– UN PROGRAMME, TROIS ACTIONS, DEUX OBJECTIFS

Le programme 174 se compose de trois actions. L'action 1 Politique de l'énergie et l'action 5 Lutte contre le changement climatique ont pour objet la mise en œuvre d'une politique énergétique qui satisfasse à la fois aux impératifs de coûts et de sécurité d'approvisionnement mais aussi de contrôle des émissions de gaz à effet de serre, – afin de lutter contre le réchauffement climatique –, et de celles de polluants atmosphériques – pour relever le défi sanitaire de la qualité de l'air.

L'action 4 Gestion économique et sociale de l'après-mines a quant à elle pour objet de garantir aux anciens mineurs la préservation de leur droits après l'arrêt de l'exploitation minière.

Les crédits de paiement de 751 528 239 euros mis à la disposition du programme par la loi de finances initiale se divisent donc en deux objets bien distincts : 43 028 239 euros pour les actions 1 et 5, dont 6 150 599 euros pour l'action 1, et 36 877 640 euros pour l'action 5, et 708 500 000 pour l'action 4. Les crédits consacrés aux énergies d'avenir et à la lutte contre le changement climatique représentent donc moins de 6 % du total du programme.

La lecture du rapport annuel de performances montre à première vue, comme l'an dernier, une exécution de la dépense des crédits du programme *a priori* rigoureuse : 709,6 millions d'euros consommés, soit 94,4 % des crédits ouverts en loi de finances initiale et 5,5 millions d'euros de moins que les crédits finalement ouverts après 36,3 millions d'euros d'annulations en cours d'année.

L'analyse en termes de coûts complets (avec réintégration de crédits utilisés pour ce programme, mais imputés sur d'autres – crédits de personnel notamment) permet d'aboutir au même constat.

Comme l'an dernier également, les difficultés d'engagement rencontrées ces dernières années – pour les actions 1 et 5 – ainsi que la baisse du nombre de bénéficiaires de l'action 4 amènent à nuancer ce jugement.

B.– L'EFFICIENCE DES ACTIONS EN FAVEUR DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE ET DE L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR

1.– Une efficacité contrastée des crédits

Pour la politique de l'énergie, 6,150 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale pour 2011 ; la consommation a été de 6,214 millions d'euros.

En revanche, seuls 28,4 des 36,9 millions d'euros inscrits au titre de la lutte contre le changement climatique ont été consommés. Ces 28,4 millions d'euros représentent cependant une progression de 5,14 millions par rapport à l'exécution 2010.

La gestion de ces crédits a-t-elle été efficace ? La mesure de l'efficacité des actions menées fait l'objet de quatre objectifs et six indicateurs.

Le premier objectif est de « *maîtriser l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables* ».

Les deux indicateurs qui le mesurent traduisent des résultats très positifs. Le premier est relatif à l'effet des certificats d'économies d'énergie. L'objectif est une multiplication par 6, soit des économies entre 2011 et 2013 par rapport à la période 2006-2009. Alors que l'économie projetée pour 2011 par le projet annuel de performances était de 65 térawatts/heure, la réalisation a été de 67,9 térawatts/heure. Le rapport annuel de performance expose que « *les résultats de l'année 2011 dépassent ainsi les résultats atteints en 3 ans à l'issue de la première période, de 2006 à 2009* ». La centralisation de l'instruction des dossiers auprès d'un service à compétence nationale depuis le 1^{er} octobre 2011 devrait améliorer encore l'efficacité du dispositif.

Le second indicateur concerne l'efficacité du « fonds chaleur renouvelable » de l'ADEME. Le bilan paraît excellent : quelles que soient les filières (biomasse, solaire, géothermie), l'efficacité a progressé. En 2011, selon le rapport annuel de performance, « *le nombre d'installations géothermiques a quintuplé grâce à un projet industriel de grande taille en Alsace. Alors que le solaire thermique collectif plafonnait à quelques dizaines d'installations par an avant le fonds chaleur, il a atteint 170 installations en 2009 et se situe entre 300 et 400 installations pour 2010 et 2011* ».

La politique d'amélioration de la qualité de l'air connaît visiblement un moindre succès. Alors que le projet annuel de performances avait fixé un objectif ambitieux de 20 sites de mesure seulement où pourraient être observés des dépassements des valeurs limites de la qualité de l'air (pour 75 en 2010 et 85 en 2009), c'est sur 116 sites que de tels dépassements ont eu lieu, alors que, pour les polluants considérés, la directive 2008/50/CE prévoit une absence de dépassement dès 2010 ! Rappelons qu'il s'agit de polluants produits par les véhicules légers. Même si le rapport annuel de performance attribue ces dépassements à l'augmentation du nombre de sites de mesure et à une saisonnalité défavorable, cette situation n'est pas satisfaisante.

Un seul point apparaît positif : les dépassements ne concernent que les particules PM10 (63) et les émissions de dioxyde d'azote (NO₂) (53). Aucun dépassement d'émissions de dioxyde de soufre (SO₂) n'a été constaté depuis 2009.

2.– Quelle efficacité réelle pour la dépense fiscale ?

Enfin, le Rapporteur général ne saurait passer sous silence que la principale source de financement des actions relatives au développement des économies d'énergie et de la qualité de l'air est constituée non pas par les crédits inscrits en loi de finances à cette fin, mais bien par des crédits d'impôts. Le rapport annuel de performance énumère les « *dépenses fiscales contribuant au programme de manière principale* », 18 sur impôts d'État et 3 sur impôts locaux, mais prises en charge par l'État, pour un montant de 2,43 milliards d'euros, dont 2 milliards pour le seul crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (CIDD).

Un indicateur destiné à mesurer le coût de la tonne de CO₂ évitée par équipement éligible a été mis en place. Si le rapport annuel de performance conclut que « *la cible fixée est atteinte pour la grande majorité des filières dès 2011* » et que « *les résultats s'améliorent d'année en année* » pour toutes les filières – y compris le solaire thermique où la hausse apparente des coûts est liée à un changement des méthodes de calcul – il note également que : « *Les statistiques relatives au CIDD demandent à être perfectionnées. Le calcul de l'indicateur repose sur un certain nombre d'hypothèses relatives aux travaux réalisés, leur coût (prix de l'équipement) et les émissions évitées* ».

Par ailleurs, la question a été posée d'un éventuel effet d'aubaine du CIDD, CIDD dont ont profité 1 559 700 ménages en 2009. Nombre d'équipements vétustes n'auraient-ils pas été changés même en l'absence du CIDD ?

Affiner le calcul de la performance réelle des dépenses fiscales pour toutes celles dont le coût est supérieur à 500 millions d'euros paraîtrait donc utile.

C.– APRÈS-MINES : UNE DIMINUTION MÉCANIQUE DES COÛTS, UNE GESTION DONT L'AMÉLIORATION DOIT ÊTRE POURSUIVIE

La consommation des crédits de paiement destinés à la gestion économique et sociale de l'après-mines pourrait de premier abord laisser penser à une utilisation très rigoureuse de ceux-ci : alors que 708,5 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale, 674,9 millions d'euros seulement, soit 95,2 %, ont été dépensés.

Il reste que, comme l'an dernier, une analyse plus précise aboutit à infirmer cette impression.

En effet, la cause première de la consommation modérée des crédits reste la diminution mécanique du nombre des prestations versées. L'indicateur 2.1, destiné à mesurer l'objectif « *Améliorer l'efficacité de la gestion en maintenant la qualité de service dans le versement aux mineurs des droits et prestations qui*

leurs sont dus » le fait clairement ressortir. L'encours des prestations versées par l'ANGDM – l'Agence nationale de gestion des droits des mineurs – ne s'est ainsi élevé en 2011, pour 153 367 bénéficiaires en moyenne, qu'à 616,5 millions d'euros, contre une prévision de 674,6 millions d'euros par le projet annuel de performances et de 648,4 en milieu d'année. L'écart entre la réalisation et la prévision initiale approche ainsi les 60 millions d'euros, soit 8,6 %.

L'ANGDM accompagne cette évolution d'un effort de diminution des coûts de gestion des prestations. De 16,4 millions d'euros en 2009, ils sont passés à 15,8 en 2011, en avance sur la cible prévue pour 2013, de 16,5 millions d'euros pour 611,8 millions d'euros de prestations.

Cela dit, non seulement cet effort de gestion ne permet pas diminuer le ratio entre coûts de gestion et encours de prestations, mais ce ratio augmente régulièrement. De 2,1 % en 2009, il est progressivement passé à 2,6 % en 2011 pour une prévision de 2,4 %.

Le rapport annuel de performance reconnaît cette évolution : *« Depuis 2007 on constate une croissance du ratio en raison de l'augmentation des coûts de gestion corrélativement à une diminution des prestations versées. En effet, il n'y a pas d'évolution parallèle entre ces deux montants, et en particulier à partir de 2010, où les encours de prestations décroissent plus vite, sous l'influence de la baisse du nombre de bénéficiaires à servir, que les coûts de gestion »*.

Si le rapport annuel de performance impute cette dégradation au *« vieillissement de la population des bénéficiaires, qui appelle un niveau de service plus élevé »* et *« au développement du processus qualité vis-à-vis des bénéficiaires »*, et insiste sur l'amélioration de l'indicateur relatif au taux de recouvrement des créances, désormais supérieur à la cible (96,1 % réalisés pour 95 % prévus), cet argumentaire laisse le rapporteur général dubitatif.

D'abord, la différence entre les montants des prestations prévus en loi de finances initiale et les montants versés paraît difficilement acceptable. Exposant que *« la consommation du programme 174 Énergie et après-mines a décru de 10 %, au-delà des 5 % prévus sur la période 2009-2011 »*, la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, estime que : *« la programmation devrait logiquement être revue pour prendre en compte les données démographiques de la population des mineurs qui expliquent une sous-consommation récurrente »*. Tel est aussi l'avis du Rapporteur général.

Enfin, le coût des prestations ayant vocation, à terme, à tendre vers zéro, l'objectif des coûts de gestion des prestations prévu par l'indicateur doit être mieux respecté.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ;
BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS*

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DU PROGRAMME 170 <i>MÉTÉOROLOGIE</i> NE PERMET PAS DE CONTRÔLER L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE MANIÈRE SATISFAISANTE.	162
A.– UNE ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE QUI GAGNERAIT À ÊTRE EXPLICITÉE.....	162
B.– CORRECTEMENT RENSEIGNÉS, LES INDICATEURS DE PERFORMANCE TRADUISENT DES RÉSULTATS SATISFAISANTS.....	163
II.– LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i> (BACEA) : UN BUDGET EN DÉFICIT, UN ENDETTEMENT ÉLEVÉ ET UNE SITUATION EN CONTRADICTION AVEC LES PRINCIPES DE LA LOLF	164
A.– DES RÉSULTATS DÉCEVANTS POUR UN ENDETTEMENT RECORD	164
1.– Un déficit de 12,2 millions d'euros enregistré en 2011	164
2.– L'endettement continue de se creuser	165
B.– UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE QUI S'ÉLOIGNE DES PRINCIPES DE LA LOLF	166
1.– Les activités régaliennes rendent ce budget non conforme.	166
2.– Un mode de comptabilité discutable	167
III.– QUATRE PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES MAIS INÉGAUX	167
A.– LE PROGRAMME 613 <i>SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE</i>	167
1.– Des crédits en grande partie consacrés aux rémunérations	167
2.– Tous les emplois ont été regroupés dans un programme fourre-tout peu conforme à l'esprit de la LOLF	168
3.– L'analyse de la performance met en évidence un endettement élevé.....	168
B.– LE PROGRAMME 612 <i>NAVIGATION AÉRIENNE</i>	169
1.– Une consommation de crédits en forte hausse	169
2.– Une performance très détaillée et des résultats corrects	170
C.– LE PROGRAMME 614 <i>TRANSPORTS AÉRIEN, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION</i>	171
1.– Une consommation de crédits en baisse.....	171
2.– Des indicateurs de performance disparates	171
D.– LE PROGRAMME 611 <i>FORMATION AÉRONAUTIQUE</i>	172
1.– Un exercice budgétaire perturbé par une variation de périmètre.....	173
2.– Une performance en demi-teinte	174

Le présent commentaire porte sur deux supports budgétaires distincts :

– le programme 170 *Météorologie*, qui finance la subvention pour charges de service public versée à l'établissement public administratif Météo-France (195,3 millions d'euros consommés en 2011) ;

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), qui a vocation à financer, depuis 2006, les activités de prestation de services de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). 2 004,6 millions d'euros ont été dépensés à ce titre en 2011.

I.– LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES DU PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE NE PERMET PAS DE CONTRÔLER L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE MANIÈRE SATISFAISANTE.

Ce programme a les trois principales finalités suivantes :

– anticiper l'arrivée et le développement des phénomènes météorologiques dangereux afin d'alerter les populations et de permettre aux pouvoirs publics de prendre les mesures nécessaires à la sécurité des personnes et des biens ;

– améliorer la qualité de la prévision météorologique et la mettre de la manière la plus efficace au service du public et des différents secteurs d'activité économiques ;

– poursuivre les travaux de recherche pour améliorer les capacités de prévision et d'alerte, d'une part, et pour mieux apprécier le changement climatique et ses impacts, d'autre part.

A.– UNE ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE QUI GAGNERAIT À ÊTRE EXPLICITÉE

Le programme a été doté en loi de finances initiale de 198,3 millions d'euros, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Ces crédits ont été réduits en cours d'exercice à 195,3 millions d'euros, somme intégralement consommée en 2011.

En 2010, ce programme avait consommé 191,7 millions d'euros ; les crédits consacrés à la météorologie ont donc augmenté de 1,9 % en 2011.

La Cour des comptes croit savoir que le différentiel entre les crédits consommés en 2010 et ceux inscrits en loi de finances initiales pour 2011 était destiné à financer le renouvellement du parc de radars de Météo France. Dans la mesure où une partie de cette augmentation a été supprimée par l'annulation de trois millions d'euros survenue en cours d'exercice, il est probable que ce renouvellement n'a pas été entièrement réalisé. Il est dommage que le rapport annuel de performances (RAP) n'apporte aucune information sur ce sujet.

De la même manière, depuis que les effectifs de Météo France ont été regroupés dans le programme support 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*, le RAP ne permet plus de connaître le nombre d'emplois du programme, les agents de Météo France étant « noyés » parmi les 61 000 de la mission.

Sur le plan organisationnel, Météo-France a fait évoluer sa structure en 2011. Le RAP affirme qu'en octobre « a été assurée une bascule dans la nouvelle organisation de la prévision pour les deux premières directions interrégionales ». Des précisions sur la nature de cette « bascule » auraient été bienvenues. Elles ont été suivies au premier semestre 2012 par les cinq autres directions.

Par ailleurs, les premières fermetures dans le cadre du « plan de resserrement du réseau territorial » ont été mises en œuvre en 2011. Elles se poursuivront en 2012 (fermeture de quatorze centres départementaux), en 2013 (treize centres), et 2014 (six centres) Les dernières fermetures se dérouleront en 2015 et 2016 pour atteindre l'objectif de 53 fermetures départementales programmées dès 2008.

Enfin, dans le domaine de la météorologie aéronautique, la centralisation à Toulouse des fonctions de veille météorologique (qui a conduit à la fermeture de quatre autres centres) a été mise en œuvre le 15 septembre 2011, à la satisfaction de la Direction générale de l'aviation civile.

B.- CORRECTEMENT RENSEIGNÉS, LES INDICATEURS DE PERFORMANCE TRADUISENT DES RÉSULTATS SATISFAISANTS

L'analyse de la performance du programme se fait par le biais de deux objectifs et de six indicateurs.

Le premier objectif, *Disposer d'un système performant de prévision*, est quantifié par trois indicateurs qui attestent de la qualité des prévisions produites par le modèle Arpège. Météo France précise que le cycle d'amélioration du modèle Arpège a été poursuivi en 2011 avec la mise en place d'une version améliorée. Météo France précise toutefois, qu'« avec ce cycle d'amélioration, on arrive au terme de ce qui peut être réalisé avec le super-calculateur actuel (...) Les prochains cycles d'amélioration dépendront pour partie des moyens en matière de calcul. »

Si le niveau de fausses alarmes départementales a été un peu moins bon que prévu (20 % de fausses alertes contre 14 % en 2010 et 8 % de non-détections contre 2 % un an auparavant), les taux de fiabilité des prévisions sur la France à un, trois et sept jours (respectivement 88 %, 85 % et 69 %) ont été supérieurs aux cibles et aux résultats obtenus antérieurement.

Le second objectif consiste à « *Valoriser les informations météorologiques et les résultats de la recherche au profit de l'économie et du développement durable* ». Le premier indicateur met en évidence une évolution positive des recettes commerciales de l'établissement : + 2,6 % en 2011 à 42 millions d'euros. On peut regretter que, malgré cette évolution (qui fait suite à d'autres augmentations), la part des recettes commerciales par rapport à la subvention d'État soit en constante diminution : 21,7 % en 2010, 21,4 % en 2011.

Le deuxième indicateur met en évidence une évolution très modérée du coût de la mission de service public, à l'indice 101,2 en 2011 (pour un indice 100 en 2005). En revanche, la productivité en 2011 ne s'élève qu'à 92,2 pour un indice 100 également référencé en 2005. Le troisième et dernier indicateur souligne la stabilité du nombre de publications scientifiques réalisées par Météo-France (116) ainsi que du nombre de contrats de recherche en cours (72).

II.- LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (BACEA) : UN BUDGET EN DÉFICIT, UN ENDETTEMENT ÉLEVÉ ET UNE SITUATION EN CONTRADICTION AVEC LES PRINCIPES DE LA LOLF

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* constitue une mission budgétaire rattachée au ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement. Il retrace, depuis 2009, la quasi-totalité des activités de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Cette mission a pour vocation de garantir, dans un cadre unifié, la sécurité et la sûreté du transport aérien. Elle accompagne le développement économique du transport aérien par la fourniture de services et la prescription de normes techniques de sécurité découlant des engagements internationaux et européens.

Le budget annexe est construit autour de quatre programmes correspondant à des effectifs de 11 960 personnes, représentant une masse salariale d'environ un milliard d'euros sur un total de deux milliards. L'équilibre du budget annexe repose donc en grande partie sur l'évolution de la masse salariale. Il dépend également de la situation d'endettement, actuellement très défavorable, et des recettes perçues. Celles-ci sont principalement composées des redevances de navigation aérienne et fluctuent donc en fonction de l'évolution du trafic aérien.

A.- DES RÉSULTATS DÉCEVANTS POUR UN ENDETTEMENT RECORD

1.- Un déficit de 12,2 millions d'euros enregistré en 2011

La loi de finances initiale pour 2011 prévoyait un équilibre global du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* en dépenses et en recettes à 1998,8 millions d'euros. Les lois de finances rectificatives ont ouvert, en cours d'exercice, 3 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de la participation du budget général au financement des recherches de l'épave du

vol AF 447 abîmé dans l'Atlantique le 1^{er} juin 2009. Après prise en compte de ces mouvements, l'équilibre prévisionnel du budget annexe s'établissait à 2 001,8 millions d'euros.

Depuis 2009, les opérations afférentes à la recherche de l'Airbus d'Air France ont donné lieu à des dépenses d'un montant global de 34 millions d'euros pour les autorités françaises, dont 15 millions d'euros directement engagés par le BACEA, hors fonds de concours. Selon la Cour de comptes, *« en 2011, un accord a prévu qu'Air France et Airbus financent les opérations de recherche de l'épave pour un montant compris entre 7 et 8 millions d'euros, le reste des coûts étant à la charge de l'État qui a ainsi financé la remontée de l'appareil. »*

Les recettes et dépenses nettes s'établissent à 2 004,6 millions d'euros. Les recettes nettes des opérations courantes s'établissent à 1 806,3 millions d'euros et celles de la section en capital atteignent 198,3 millions d'euros, données qui prennent en compte les attributions de fonds de concours et attributions de produits.

Le résultat de l'exercice 2011 fait apparaître un déficit d'exploitation de 12,2 millions d'euros.

Les recettes de redevances et taxes (1 774,1 millions d'euros) sont en ligne avec les prévisions (1 771,7 millions d'euros). En revanche, le produit des cessions immobilières n'a pas été réalisé à hauteur des 8 millions d'euros prévus. Les 2,6 millions d'euros manquants correspondent à des retards dans les opérations de cession.

La Direction générale de l'aviation civile précise que *« les produits exceptionnels retraçant les opérations de régularisation des mécanismes correcteurs des redevances de la navigation aérienne n'ont pas été pris en charge. Ils seront reportés sur les années 2012 et 2013 (...) La prévision inscrite dans le budget pour 2011 s'élevait à 14,7 millions d'euros. L'impact budgétaire de cette modification est nul sur l'ensemble de la période triennale 2011-2013. En revanche, il a eu pour conséquence d'induire un déficit d'exploitation en 2011. Pour information, si ces soldes avaient été pris en compte sur 2011, le budget annexe aurait présenté un solde d'exploitation de 2,5 millions d'euros. »*

2.— L'endettement continue de se creuser

La spirale de l'endettement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* se poursuit en 2011 et sa dette nette approche de 1 200 millions d'euros. Les nouvelles recettes affectées à ce budget en 2011 (tel que le retour dérogatoire du CAS *Immobilier* et d'une part croissante de la taxe d'aviation civile) ne modifient pas cette tendance. La Cour des comptes regrette que l'endettement nouveau serve *« prioritairement à rembourser les dettes antérieures au lieu de préfinancer les investissements. Ceux-ci restent, en 2011, la variable d'ajustement du budget. »*

La Cour pointe l'un des facteurs de cet endettement : la hausse continue de la rémunération globale moyenne (traitement brut, primes et indemnités et cotisations sociales hors CAS *Pensions*) des personnels de la DGAC. « *En 2011, le coût moyen des administratifs et cadres augmente ainsi de 3 % tandis que celui des ouvriers et personnels navigants est en hausse de 15 % par rapport à 2010.* »

En outre, à l'exception des ouvriers et personnels navigants, le taux de primes excède largement la moitié du salaire des agents de la DGAC pour représenter 79 % du salaire des administratifs et cadres et respectivement 111 % et 161 % de celui des IESSA/TSEEAC⁽¹⁾ et des ICNA⁽²⁾. »

B.- UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE QUI S'ÉLOIGNE DES PRINCIPES DE LA LOLF

1.- Les activités régaliennes rendent ce budget non conforme.

L'article 18 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dispose que « *des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ».

Dans sa note sur l'exécution du budget (NEB) 2009, la Cour des comptes constatait qu'« *une organisation budgétaire conforme à la LOLF n'aura finalement été qu'une parenthèse de trois ans pour le BACEA* ». Entre 2006 et 2009, le budget annexe finançait les seules activités quasi-commerciales de la DGAC ; la loi de finances pour 2009 a supprimé du budget général le programme 225 *Transports aériens*, faisant basculer vers le budget annexe une partie des activités régaliennes jusqu'alors supportées par ce programme (régulation technique, gendarmerie du transport aérien). Ces activités représentent 108,1 millions d'euros et 1 015 emplois. Ce mouvement s'est poursuivi en loi de finances pour 2011, avec le transfert au budget annexe des personnels du service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA).

Dans son analyse de l'exécution du budget 2011, la Cour des comptes renouvelle les critiques adressées les années précédentes : « *L'année 2011 se caractérise par le maintien d'une architecture budgétaire non conforme à la LOLF : le budget annexe Contrôle et exploitation aériens (BACEA) retrace de nombreuses activités régaliennes et sa comptabilité est tenue en droits constatés. Ce faisant, le BACEA se rapproche, sans le dire ni l'assumer, d'une structuration d'établissement public.* »

(1) *Ingénieur Électronicien des Systèmes de la Sécurité Aérienne / Technicien Supérieur des Etudes et de l'Exploitation de l'Aviation Civile.*

(2) *Ingénieur du Contrôle de la Navigation Aérienne.*

2.– Un mode de comptabilité discutable

L'article 18 de la LOLF dispose que les que « *les opérations des budgets annexes sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général* », tout en prévoyant que « *les budgets annexes sont présentés selon les normes du plan comptable général, en deux sections.* » Pour le législateur, il semble clair que les budgets annexes ne doivent pas s'écarter significativement des règles prévues pour le budget général.

Toutefois, le BACEA exécute, depuis 2010, ses opérations comptables selon la règle des droits constatés : ainsi les titres de recettes et les mandats émis par l'ordonnateur sont rattachés à l'exercice de leur fait générateur, et non à celui de l'encaissement. Ce faisant, la présentation comptable du budget annexe s'éloigne de celle du budget de l'État, en contradiction avec les articles 18 et 28 de la LOLF, pour se rapprocher d'une présentation d'établissement public administratif.

Cette situation appelle régulièrement des observations de la part de la Cour des comptes qui regrette notamment que le solde « budgétaire » du BACEA, affecté par la loi de règlement des comptes au résultat budgétaire de l'État, soit calculé selon des règles différentes des autres éléments composant le solde budgétaire.

En continuité avec ses précédentes observations, la Cour recommande « *de mettre le fonctionnement budgétaire du BACEA en conformité avec les principes de la LOLF et notamment ses articles 18 et 28* ». Elle rappelle les termes de son référé du 8 juin 2010 au Premier ministre, « *concernant une possible évolution vers un statut d'établissement public* ».

III.– QUATRE PROGRAMMES COMPLÉMENTAIRES MAIS INÉGAUX

A.– LE PROGRAMME 613 SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE

Ce programme exerce, au bénéfice des trois programmes opérationnels de la mission, une gestion mutualisée de différentes prestations, notamment dans les domaines des ressources humaines, des affaires financières, de la politique immobilière et des systèmes d'information.

1.– Des crédits en grande partie consacrés aux rémunérations

Dans la mesure où il regroupe la totalité des agents de la mission, ce programme rassemble également l'essentiel des ressources financières : 1 354 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 347 millions d'euros de

crédits de paiement ont été ouverts en loi de finances initiales. Compte tenu des annulations et ouvertures intervenues en cours de gestion, les autorisations d'engagement totales se sont élevées à 1 357 millions d'euros et les crédits de paiement à 1 348 millions d'euros. Environ 80 % de ces crédits sont des dépenses de rémunérations et charges sociales.

Sur ces montants, 1 338 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 340 millions de crédits de paiement ont effectivement été consommés, soit respectivement 98,6 % et 99,4 % des crédits effectivement ouverts.

Ces consommations enregistrent des augmentations par rapport à 2010 : respectivement +2,6 % en autorisations d'engagement et +2 % en crédits de paiement.

2.– Tous les emplois ont été regroupés dans un programme fourre-tout peu conforme à l'esprit de la LOLF

Ce programme rassemble l'ensemble des emplois de la mission, soit 11 094 en 2011. À périmètre égal, ce chiffre est inférieur de 174 au plafond autorisé en loi de finance initiale ; il s'inscrit en baisse de 373 postes par rapport aux effectifs réalisés en 2010.

Pour mémoire, la loi de finances pour 2011 a intégré les changements de périmètre suivants :

– l'arrivée dans le programme de 219 ETPT en provenance du budget général et destinés au regroupement des moyens humains du service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA) ;

– le départ de 379 ETPT vers l'École nationale de l'aviation civile (ÉNAC).

488 agents ont quitté le programme dont 373 départs à la retraite. 315 entrées d'agents ont été réalisées dont 171 primo recrutements. Les 144 autres proviennent de réintégrations d'agents, de détachements et de recrutements de contractuels.

Les dépenses de rémunérations et charges sociales se sont élevées en 2011 à 1 087,8 millions d'euros.

3.– L'analyse de la performance met en évidence un endettement élevé

La performance de ce programme est quantifiée par le biais de trois objectifs assortis chacun d'un indicateur.

Le premier objectif consiste à *Rendre un service de gestion des ressources humaines au meilleur coût*. Le ratio d'efficacité qui le mesure divise le nombre d'agents affectés au service des ressources humaines (au numérateur) par rapport

au nombre d'agents gérés (dénominateur). Plus le résultat est faible, plus grande est l'efficacité. Ce ratio, qui diminue d'année en année (3,01 en 2009, 2,86 en 2010, 2,73 en 2011), a dépassé l'objectif qui était fixé à 2,85.

Le deuxième objectif consiste à « *Maîtriser l'équilibre des recettes / dépenses et l'endettement du budget annexe* ». Il est mesuré par un ratio qui mesure l'endettement par rapport à la capacité d'autofinancement et qui s'élève à 8,2 années au titre de l'exercice 2011. Ce résultat est plus élevé que la prévision (6,7). En effet, si l'endettement est conforme aux prévisions, le niveau escompté de la capacité d'autofinancement n'a pas été atteint « *en raison essentiellement du solde d'exploitation finalement déficitaire* ». L'endettement du budget annexe a atteint, en 2011, 161 millions d'euros et représente 64,4 % des recettes d'exploitations, qui se sont élevées à 1 804,5 millions d'euros. En 2012, le niveau d'endettement devrait largement dépasser les 1 200 millions d'euros.

Le troisième objectif, bien légitime, est de « *S'assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe* ». L'indicateur ne fournit malheureusement pas de résultat pour l'exercice 2011. En 2009 et 2010, le taux de recouvrement de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) était proche de 98,6 % tandis que celui de la Taxe de l'aviation civile (TAC) approchait de 99,5 %.

B.– LE PROGRAMME 612 NAVIGATION AÉRIENNE

Ce programme rassemble les moyens consacrés au contrôle de la circulation aérienne qui se déclinent en quatre services :

- le service de contrôle de la circulation aérienne ;
- le service de communication, de navigation et de surveillance ;
- le service d'information aéronautique ;
- le service météorologique.

Le trafic aérien a progressé de 15 % en dix ans, de 2001 à 2011, avec des variations sensibles de tendance au cours de la période. Le trafic, en croissance soutenue de 2002 à 2007 s'est stabilisé en 2008 avant de chuter de plus de 7 % en 2009 en raison de la crise économique mondiale. Après une année 2010 de quasi-stabilité, l'activité aérienne a connu à nouveau une progression en 2011 : + 6,2 %.

1.– Une consommation de crédits en forte hausse

Ce programme a bénéficié de 506 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 497 millions d'euros de crédits de paiement inscrits en loi de finances initiales. Compte tenu des annulations et ouvertures intervenues en cours

de gestion ainsi que des fonds de concours, les autorisations d'engagement totales se sont élevées à 659 millions d'euros et les crédits de paiement à près de 518 millions d'euros.

Sur ces montants, 563 millions euros d'autorisations d'engagement et 490 millions de crédits de paiement ont effectivement été consommés, soit respectivement 85,4 % et 94,8 % des crédits ouverts.

Ces consommations enregistrent de fortes augmentations par rapport à 2010 : + 24 % en autorisations d'engagement et + 5,3 % en crédits de paiement.

2.– Une performance très détaillée et des résultats corrects

Ce programme poursuit cinq objectifs associés à huit indicateurs particulièrement détaillés.

Le premier objectif consiste à Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne. Il est mesuré par le nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols. Cet indice, déjà faible en 2009 (0,15) et 2010 (0,11), a continué à décroître en 2011 (0,10), ce qui témoigne d'un excellent niveau de sécurité. Concrètement, cela signifie que seuls trois rapprochements hors norme ont été enregistrés en 2011 dans l'espace aérien français.

Le deuxième objectif est de Maîtriser l'impact environnemental du trafic aérien. Le premier des deux indicateurs nous apprend que, sur l'ensemble de l'année 2011, vingt aéronefs seulement n'ont pas respecté leur trajectoire initiale au décollage d'Orly ou de Roissy, contre 40 en 2010 et 49 en 2009. Ce résultat semble d'autant plus satisfaisant que l'objectif de départ consistait à ne pas dépasser 60 infractions. Le second indicateur nous informe que l'écart moyen entre la trajectoire parcourue et la trajectoire prévue n'était que de 2,8 % en 2011, contre 3,6 % en 2010 et 3,3 % en 2009.

L'objectif 3 consiste à Améliorer la ponctualité des vols. Le taux de vols retardés à la suite de mesures de régulation du trafic aérien s'est établi en 2011 à 10,5 %, contre 11,5 % en 2010. Ce résultat respecte l'objectif fixé à 12 % maximum. Le retard induit par le contrôle du trafic aérien reste, en tout état de cause, inférieur à une minute.

Le quatrième objectif consiste à Améliorer l'efficacité économique des services de navigation aérienne. Il est associé à trois indicateurs et de multiples sous-indicateurs qui mesurent le coût du taux unitaire de route français et son évolution. Il apparaît que le coût français (67,08 euros) reste inférieur à celui des pays limitrophes (75,24 euros). L'augmentation du taux unitaire de route français en 2011 (+ 3 %) et du taux unitaire de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (+ 4,5 %) ont permis d'obtenir un supplément de recettes de près de 18,5 millions d'euros tout en conservant un niveau de redevance parmi les plus bas d'Europe.

Le cinquième et dernier objectif consiste à Améliorer le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer par les redevances. Et cet objectif mérite d'être poursuivi dans la mesure où le taux de couverture, certes en progression, ne s'élève qu'à 38,9 %. La création de la redevance océanique (ROC), au 1^{er} janvier 2010, a permis de compléter le dispositif de financement des services de la navigation aérienne outre-mer et d'améliorer le taux de couverture, sans toutefois atteindre l'objectif modestement fixé à 40 %.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes, on peut regretter que la comparaison européenne reste réduite aux taux unitaires de route alors qu'elle pourrait être utile pour d'autres indicateurs, tels le taux de croisement hors normes des vols, le pourcentage de vols retardés ou les retards moyens par vols liés au contrôle aérien.

C.– LE PROGRAMME 614 *TRANSPORTS AÉRIEN, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION*

Ce programme a pour objet de mettre en œuvre la politique de sécurité, de sûreté et de développement durable. Il a également pour finalité de vérifier la conformité de l'ensemble des acteurs du secteur aux règlements qui leur sont applicables et de veiller à ce que le développement du transport aérien se déroule dans un cadre économique équilibré.

1.– Une consommation de crédits en baisse

Ce programme a bénéficié de 48,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 53,6 millions d'euros de crédits de paiement inscrits en loi de finances initiales. Compte tenu des annulations et ouvertures intervenues en cours de gestion ainsi que des fonds de concours, les autorisations d'engagement totales se sont élevées à 77,9 millions d'euros et les crédits de paiement à près de 76,4 millions d'euros.

Sur ces montants, 61,4 millions euros d'autorisations d'engagement et 67 millions de crédits de paiement ont effectivement été consommés, soit respectivement 85,4 % et 94,8 % des crédits effectivement ouverts.

Ces consommations enregistrent de fortes baisses par rapport à 2010 : respectivement – 21,3 % en autorisations d'engagement et – 7,7 % en crédits de paiement.

2.– Des indicateurs de performance disparates

Ce programme poursuit quatre objectifs associés à sept indicateurs précis et détaillés. Le premier objectif consiste à Concourir à la sécurité et à la sûreté de l'aviation civile. Le premier indicateur met en évidence une baisse du ratio

mesurant le nombre d'écarts majeurs à la réglementation détectés sur une base théorique. Ce ratio qui s'élevait à 2,8 % en 2009, puis à 1,9 en 2010, a continué à décroître à 1,8 % en 2011.

Le deuxième indicateur mesure la présence de la DGAC « au contact direct des entreprises permettant de relever des écarts à la réglementation ». Cette activité a représenté, en 2011, 19 % de l'activité des agents, en légère hausse par rapport aux exercices précédents (18 %). Le troisième indicateur, qui mesure l'efficacité dans la conduite des enquêtes techniques de sécurité, met en évidence un taux de prise en compte de 100 % des recommandations de sécurité (50 ont été émises en 2011), comme en 2010.

Le deuxième objectif consiste à Renforcer les contrôles effectués sur les compagnies étrangères. Il ressort de l'indicateur associé à cet objectif une forte augmentation de ces contrôles. Le nombre de contrôles ciblés s'est élevé à 1 141 en 2011, en forte hausse par rapport à 2010 (+ 46 %). Le pourcentage de contrôles ciblés a ainsi été porté à 43 % des contrôles, contre seulement 29 % en 2010.

Le troisième objectif, Limiter les impacts environnementaux du transport aérien, est mesuré par le nombre d'infractions sanctionnées par l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroporutaires (ACNUSA). 396 infractions ont été sanctionnées en 2011, contre 433 en 2010, ce qui pose la question de savoir si la réglementation a été mieux respectée ou si le contrôle a été moins rigoureux. La DGAC considère que les résultats obtenus mettent en évidence une amélioration du respect de la réglementation, les violations étant systématiquement relevées.

Enfin, le quatrième objectif consiste à « Assurer le respect d'un cadre concurrentiel équitable pour le transport aérien ». Il est assorti de deux indicateurs. Le premier, qui mesure le taux de récurrence des transporteurs aériens dont le comportement a fait l'objet d'une mise en demeure, met en évidence une hausse de ce taux. Le second, qui mesure la rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien n'est malheureusement pas renseigné, ce n'empêche pas le responsable de programme d'écrire que *« le délai de traitement des réclamations (...) devrait être conforme à la prévision actualisée »*.

D.- LE PROGRAMME 611 FORMATION AÉRONAUTIQUE

Ce programme rassemble la majeure partie des moyens relatifs aux activités de formation aux métiers de l'aéronautique dont la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) a la charge et qui sont mises en œuvre par un opérateur spécialisé, l'École nationale de l'aviation civile (ÉNAC), établissement public administratif. Cette école réunit chaque année 2 000 élèves dans ses différents établissements, dont 400 en Chine, répartis dans 25 formations différentes, ainsi que 7 500 stagiaires qui prennent part aux 600 stages de formation annuellement organisés.

Toutefois, la Cour des comptes fait remarquer que les autres programmes, notamment le 612 *Navigation aérienne*, portent également une partie non négligeable des crédits de formation (18 millions d'euros en 2012). Ainsi, la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA) et la Direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), qui dépendent du programme 612, disposent d'une forte autonomie dans la gestion de leur formation continue. En conséquence de quoi, la Cour « *recommande que le processus de regroupement des crédits de formation et de mutualisation des moyens se poursuive.* »

1.– Un exercice budgétaire perturbé par une variation de périmètre

Ce programme a bénéficié de 100,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement inscrits en loi de finances initiales. Sur ce montant, 97,3 millions euros ont effectivement été consommés, soit 97,1 % des crédits ouverts.

Ces crédits sont en forte hausse par rapport à 2010 : + 25,4 %. Lors de l'exercice précédent, 77,5 millions d'euros avaient alors été consommés. Cette évolution est liée à la fusion entre l'ÉNAC et le Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA), intervenue au 1^{er} janvier 2011, et qui permet désormais de rassembler sous le seul sigle de l'ÉNAC les activités de formation théorique et pratique de ces deux entités.

Le nouvel ÉNAC constitue désormais l'exemple unique en Europe d'un organisme qui forme à la quasi-totalité des métiers relatifs au transport aérien. C'est la raison pour laquelle, selon le responsable du programme, elle est souvent considérée comme la grande école voire « l'université » des métiers du transport aérien en Europe mais également dans le monde.

Du fait de la fusion avec le SEFA, la subvention versée par la DGAC à l'ÉNAC est passée de 65,5 millions d'euros en 2010 à 102,07 millions d'euros en 2011, soit une hausse de 56 %, en raison de la rémunération des personnels du SEFA au sein de l'école et de la participation de la DGAC au financement des activités qui relevaient auparavant du SEFA.

La Cour des comptes relève que le budget de l'ÉNAC est dépendant pour plus des trois quarts de la subvention de la DGAC, laquelle a, en outre, abondé la trésorerie de l'école de 1,13 million d'euros en 2011. « *Les ressources propres de l'ÉNAC apparaissent en revanche modeste au regard des ambitions de l'école* » soulignent les magistrats.

Dans ce contexte budgétaire restreint, la Cour des comptes pose la question de la gratuité de la formation des élèves pilotes de ligne « *car, une fois formés, ils travaillent pour des compagnies aériennes ou d'autres entreprises privées liées au milieu de l'aéronautique. L'avenir de ce dispositif doit être*

envisagé en fonction de la capacité de l'ÉNAC à poursuivre la réduction de ses coûts de fonctionnement, à augmenter la rentabilité d'emploi de ses actifs et à trouver de nouveaux financements ».

2.— Une performance en demi-teinte

Le premier objectif de ce programme est d'Assurer la formation des ingénieurs, des techniciens de la sécurité aérienne et des élèves pilotes de ligne aux meilleures conditions économiques. L'indicateur associé mesure le coût unitaire de formation d'un élève ingénieur et d'un élève pilote. Bien que n'étant pas renseigné pour 2011, il nous apprend que la formation d'un élève ingénieur a coûté 75 586 euros en 2010 et que ce chiffre devrait probablement s'établir en baisse en 2011, aux alentours de 71 000 euros. La formation d'un élève pilote, qui s'est établie à 109 000 euros en 2010, pourrait avoir baissé à 105 500 en 2011.

Le second objectif consiste à Répondre aux besoins du secteur aéronautique français en actions de formation. Le taux d'insertion professionnelle des élèves ingénieurs six mois après la délivrance de leur diplôme (90 %) laisse à penser que cet objectif est en grande partie atteint ; en revanche, la situation des élèves pilotes de ligne est plus délicate puisque, en 2011, seuls 66 % d'entre eux étaient insérés dans la vie professionnelle six mois après l'obtention de leur diplôme (86,5 % en 2010).

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES
TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES ;
COMPTES SPÉCIAUX *CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES*
INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE ; AVANCES AU FONDS D'AIDE À
L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

SOMMAIRE

	Pages
I.– PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i> : PLUS DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION.....	177
II.– L'AFITF : UNE INSOUTENABILITÉ FINANCIÈRE ET UNE ENTORSE À LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE	177
III.– LE PROGRAMME 205 <i>SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES</i> : DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTS	178
IV.– LE PROGRAMME 113 <i>URBANISME, PAYSAGES ET BIODIVERSITÉ</i> : DES FINANCEMENTS MALAISÉS À CONTRÔLER	179
V.– LE PROGRAMME <i>SÉCURITÉ ROUTIÈRE</i> : UN BILAN DE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE QUI S'AMÉLIORE	179
VI.– COMPTE SPÉCIAL <i>CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT</i> : UN DISPOSITIF NE PERMETTANT PLUS DE RETRACER LE PRODUIT DES AMENDES RADARS	180
VII.– LE DÉSÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE BONUS-MALUS : UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS MASSIVEMENT DÉSÉQUILIBRÉ	181
VIII.– LE NOUVEAU COMPTE SPÉCIAL <i>SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNES DU VOYAGEURS</i>	181

L'architecture budgétaire de la mission Écologie, développement et aménagement durables qui a connu de profondes modifications en 2009 est, stable depuis 2010. D'importantes ressources extrabudgétaires s'y ajoutent, destinées aux établissements rattachés, comme l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF – et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME.

Par ailleurs, la programmation budgétaire est marquée par le choix de concentrer les moyens de personnel et de fonctionnement sur un programme unique, le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*. Ce choix, s'il se justifie dans une optique de rationalisation des coûts, ne facilite pas le contrôle parlementaire et contrevient à la logique de la LOLF, qui suppose une présentation en coût complet.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (hors FDC et ADP)	Crédits ouverts (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés /LFI	Consommés /ouverts
Infrastructures et services de transports	4 291,7	11 683,3	6 698,2	156 %	57,3 %
Sécurité et circulation routières	57,6	57,6	55,4	96,2 %	96,2 %
Sécurité et affaires maritimes	129,6	147,3	125,6	96,9 %	85,2 %
Urbanisme, paysages, eau et diversité	350	358,6	338,6	96,7 %	94,4 %
Information géographique et cartographique	81,9	80,6	80,4	98,1 %	99,7 %
Total	4 910,8	12 327,4	7 298,2	148,6 %	59,2 %

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Consommés /LFI	Consommés /ouverts
Infrastructures et services de transports	4 060,3	6 167,9	5 991,4	147,5 %	97,1 %
Sécurité et circulation routières	57,6	54,9	54,3	94,2 %	98,9 %
Sécurité et affaires maritimes	132	131,5	127,4	96,5 %	96,8 %
Urbanisme, paysages, eau et diversité	345,2	342,3	339,6	98,3 %	99,2 %
Information géographique et cartographique	81,9	80,4	80,4	98,1 %	100 %
Total	4 667	6 777	6 593,1	141,2 %	97,2 %

I.- PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS : PLUS DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION

Comme chaque année, l'écart important entre les crédits votés initialement et les crédits disponibles s'explique par le rattachement de fonds de concours et par d'importants reports en autorisations d'engagement de 2010 et 2011 sur le programme 203 à hauteur de 1 940 millions.

En outre, sur les 3 410 millions d'euros de crédits ouverts pour la mise en place de l'écotaxe poids lourds, seuls 823 millions d'euros ont été consommés en 2011. Fin 2011, les montants des AE affectées mais non engagées totalise 1 880 millions d'euros pour le programme 203, ce qui laisse à penser que les écarts entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits consommés continueront à être conséquents en 2012.

Les subventions à Réseau ferré de France (RFF) ont augmenté sensiblement depuis 2009. Le concours à RFF a été fixé à 2 490 millions d'euros pour 2011.

II.- L'AFITF : UNE INSOUTENABILITÉ FINANCIÈRE ET UNE ENTORSE À LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

Le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) reste tributaire de la subvention de 974 millions d'euros versée par l'État en 2011 complétée en gestion de 400 millions d'euros issus de la mise en concession de l'autoroute A63 Bordeaux-Bayonne. En effet, le contentieux concernant l'appel d'offre relatif à la mise en œuvre de la taxe poids lourds dont une partie du produit doit abonder le budget de l'Agence, a encore renvoyé l'encaissement de cette recette à un avenir incertain.

Les engagements de dépense de l'AFITF sont nettement supérieurs à ses recettes. Au total, fin 2011, les restes à payer de l'AFITF s'élèvent à 14,17 milliards d'euros correspondants à des engagements de 27,65 milliards d'euros sur la période 2005-2011 couverts par des crédits de paiement de seulement 13,48 milliards d'euros. En 2012, 3,14 milliards d'euros supplémentaires sont décidés sans ressource pérenne autre qu'une subvention d'équilibre de l'État elle-même insuffisante. L'évolution des restes à payer de l'AFITF constitue donc un facteur de risque important et grandissant.

En définitive, l'existence de l'AFITF et son fonctionnement entachent la sincérité de la programmation budgétaire du fait de déficits importants « cachés » sur les comptes de l'agence.

Le conseil d'administration de l'AFITF a par ailleurs décidé comme chaque année d'opérations d'investissements nouvelles sans ouverture de crédits en loi de finances ; ces nouvelles autorisations d'engagement se sont élevées en 2011 à 9,06 milliards d'euros. La programmation budgétaire ne prend donc pas en compte l'ensemble des engagements de l'État au titre des politiques publiques

visées par la mission. Ce dispositif méconnaît une disposition essentielle de la loi organique n° 2001-692 relatif aux lois de finances (LOLF) qui prévoit dans son article 6 que : « *le budget décrit pour une année l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État* ». L'AFITF transfère en cours d'année par voie de fonds de concours les crédits relatifs aux opérations d'investissements. Ces transferts expliquent en grande partie – avec les reports des années précédentes – les fortes différences entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits ouverts.

De plus, bien que n'étant pas votés par le Parlement, les engagements de l'AFITF, qui sont approuvés par les représentants de la tutelle au conseil d'administration de l'opérateur, engagent l'État. Ce dispositif est peu compatible avec les articles 7 et 9 de la LOLF en ce qu'il contrevient au principe d'universalité budgétaire.

La loi de finances initiale devrait prévoir au minimum une ouverture d'autorisations d'engagement – à défaut de la suppression pure et simple de l'AFITF – pour le montant des dépenses non couvertes par les ressources propres de l'agence, dans la mesure où l'AFITF est un organisme transparent sans réelle valeur ajoutée technique, et où l'État contrôle le conseil d'administration. Cela se justifie d'autant plus que des provisions sont constituées dans les comptes de l'État, en comptabilité générale, au titre des engagements pris par l'AFITF.

III.– LE PROGRAMME 205 *SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES* : DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTS

Les crédits du programme 205 *Sécurité et affaires maritimes* ont, en 2011, été maîtrisés.

Les autorisations d'engagement consommées se sont élevées à 125,6 millions d'euros, pour une ouverture de crédits de 147,3 millions d'euros. En crédits de paiement, les crédits consommés ont atteint 127,4 millions d'euros pour une ouverture de 131,5 millions d'euros.

Le programme dans son ensemble continue à progresser en termes de performance recentrée autour de trois objectifs : sécurité maritime et protection de l'environnement, promotion de la flotte de commerce et de l'emploi, meilleur contrôle de la pêche.

En effet, l'année 2011 a été marquée par la transposition et la mise en œuvre des directives du paquet Erika III, relatives à la sécurité maritime et à la prévention des pollutions accidentelles. La réforme de l'enseignement maritime a été poursuivie avec la généralisation des baccalauréats professionnels en 3 ans.

Enfin la fonction de garde-côte décrite dans le projet annuel de performance 2011 a été créée.

IV.– LE PROGRAMME 113 *URBANISME, PAYSAGES ET BIODIVERSITÉ* : DES FINANCEMENTS MALAISÉS À CONTRÔLER

Le programme 113 *Urbanisme, paysages et biodiversité* a pour objectifs la préservation des ressources et milieux naturels et l'aménagement concerté des espaces dans le cadre d'un développement durable des territoires. Il s'appuie sur les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Peu de mention est faite dans les documents budgétaires des 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.

345,2 millions d'euros seulement étaient inscrits en loi de finances initiale pour le programme 113. Cependant, 722 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés en 2011 par l'action 13 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme 113* en provenance du programme support. En outre, une part importante de l'activité des services déconcentrés dans le domaine de l'eau et de la biodiversité est assurée par des agents du ministère de l'Agriculture. Ces financements croisés ne favorisent pas le contrôle parlementaire.

On notera enfin que le programme 159 *Information géographique et cartographique* a atteint ses objectifs en 2011 et que les dépenses ont été globalement maîtrisées.

V.– LE PROGRAMME *SÉCURITÉ ROUTIÈRE* : UN BILAN DE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE QUI S'AMÉLIORE

En 2011, le bilan provisoire de l'insécurité routière s'est élevé à 3 970 personnes tuées et 28 546 personnes blessées hospitalisées. Le nombre de blessés est en net recul tandis que le nombre de personnes tuées continue de baisser alors que le début de l'année laissait présager une inversion de tendance.

Les autorisations d'engagement ouvertes pour le programme 207 *Sécurité routière* se sont élevées en 2011 à 57,4 millions d'euros, dont 55,4 ont pu être consommées. Pour les crédits de paiement, la consommation est de 54,3 millions d'euros pour des ouvertures de 54,9 millions d'euros.

Enfin, la mesure « permis à un euro par jour » a été source d'économies en 2011 en dépit du nombre de bénéficiaires croissant grâce à la baisse du taux des bons du trésor à intérêts annuels (BTAN) sur lequel est indexée la rémunération des banques partenaires.

VI.- COMPTE SPÉCIAL CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT : UN DISPOSITIF NE PERMETTANT PLUS DE RETRACER LE PRODUIT DES AMENDES RADARS

La loi de finances initiale pour 2011 a étendu le compte d'affectation spéciale (CAS) Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route, renommé Contrôle de la circulation et du stationnement routiers en fondant les recettes provenant des radars automatiques et celles des amendes de police. La lisibilité du CAS qui avait initialement pour vocation de retracer strictement les modalités financières de mise en œuvre des opérations d'aménagement et de sécurité routières financés par le produit des amendes automatisées s'en est trouvée fortement dégradée. En effet, jusqu'à la date de janvier 2011, le compte était bien affecté et spécial. Malheureusement, son extension a altéré le suivi spécifique du produit des radars automatiques. Il n'est maintenant ni affecté, ni spécifique.

Une partie du produit des amendes radars a été affectée au compte d'affectation spéciale soit 240 millions d'euros – 228 millions d'euros pour le programme 751 *Radars* et 12 millions d'euros pour le programme 752 *Fichier national du permis de conduire*, le reliquat étant partagé entre l'AFITF et les collectivités territoriales. Le montant des recettes de la première section a été augmenté en loi de finances rectificative par rapport au montant prévu en loi de finances initiale de 26 millions d'euros dans le but de financer la mesure de déploiement de radars pédagogiques sur le réseau routier prise à la suite du comité interministériel de sécurité routière du 11 mai 2011.

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 première section du CAS dégage un déficit de 42 millions d'euros alors que la seconde section est excédentaire de 659 millions d'euros. En effet, sur les 1 102 millions d'euros de recettes constatées, 21 millions ont été affectés au programme *Contrôle et modernisation de la politique et de la circulation et stationnement routier*, 59,6 millions d'euros au programme *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière* et 621 millions d'euros au programme *Désendettement de l'État*.

VII.– LE DÉSÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE BONUS-MALUS : UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS MASSIVEMENT DÉSÉQUILIBRÉ

Depuis la création du compte de concours financier d'avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, l'exécution des dépenses s'est trouvée beaucoup plus élevée que celle prévue initialement, alors que le niveau de recettes a été nettement en retrait par rapport à celui anticipé. Dès lors, le déficit du fonds n'a fait que s'accroître : 214 millions d'euros en 2008 et 522 millions d'euros en 2009 et 516 millions d'euros en 2010 et enfin 198 millions d'euros en 2011, suite au durcissement des conditions d'accès au bonus. Les raisons de ce déficit sont à trouver dans le succès des mesures incitatives mises en place.

Le compte de concours financier a été transformé en loi de finances initiale pour 2012 en compte d'affectation spéciale qui doit être juridiquement équilibré. Cette transformation s'est accompagnée d'un nouveau resserrement des conditions d'accès au bonus.

VIII.– LE NOUVEAU COMPTE SPÉCIAL SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNES DU VOYAGEURS

Le nouveau compte créé en loi de finances initiale 2011 retrace :

- en recettes :
 - le produit de la contribution de solidarité territoriale (CST), taxe due par les entreprises de transports de voyageurs réalisée pour tout ou partie sur le réseau ferré national ;
 - une fraction de la taxe d'aménagement du territoire ;
 - le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) ;
- en dépenses :
 - les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés de voyageurs par l'État ;
 - les contributions liées aux matériels roulants des services nationaux de transports conventionnés de voyageurs par l'État.

Le compte est excédentaire en exécution de 40 millions d'euros.

ÉCONOMIE :
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI ;
COMPTE SPÉCIAL : PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES
ORGANISMES PRIVÉS

SOMMAIRE

	Pages
I.- PROGRAMME 134 : DES MONTANTS AFFICHÉS PERMETTANT DE RETRACER LA TOTALITÉ DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT	184
A.- SINCÉRITÉ DU PROGRAMME	184
B.- RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	185
C.- LA GESTION BUDGÉTAIRE	186
D.- UN PILOTAGE RENDU DIFFICILE PAR LE VOLUME IMPORTANT DES DÉPENSES FISCALES	187
II.- COMPTE SPÉCIAL <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</i> : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES OUVERTURES EXCESSIVES SUR LE PROGRAMME 862	187
III.- LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	188
A.- LE PROGRAMME 134 DE LA MISSION ÉCONOMIE : UNE DÉMARCHE PERFORMANCE DIFFICILE À DÉFINIR.....	188
B.- LE PROGRAMME 862 DU COMPTE SPÉCIAL : EFFET DE LEVIER ET SAUVEGARDE DURABLE DES ENTREPRISES	189

Le programme 134 regroupe un ensemble de politiques mises en œuvre par différents services de l'État, qui concourent au développement des entreprises et de l'emploi. Le soutien des entreprises est porté principalement par Oseo et par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Le renforcement de l'appui territorial mobilise les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Enfin, le renforcement de la présence des entreprises françaises à l'étranger est l'objectif principal des réseaux Ubifrance.

Le programme 134 vise également à renforcer le cadre institutionnel de la concurrence et de la régulation économique.

Il comprend en son sein des opérateurs nombreux et des dépenses fiscales importantes.

Le responsable de programme est le secrétaire général du ministère chargé de l'économie.

Le compte de concours financiers Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés est une mission constituée de quatre programmes hétérogènes. Les programmes 861 *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations* qui retrace trois dispositifs d'avances à des fonctionnaires et 862 *Prêts pour le développement économique et social* qui sont consentis à des entreprises en difficulté sont pérennes. Les programmes 863 *Prêts à la filière automobile* visant à soutenir les constructeurs automobile en complément des dispositifs de bonus/malus écologique et de prime à la casse et 865 *Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels* majeurs créé à la suite de la tempête Xynthia en 2010 sont en revanche appelés à disparaître.

I.- PROGRAMME 134 : DES MONTANTS AFFICHÉS PERMETTANT DE RETRACER LA TOTALITÉ DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

A.- SINCÉRITÉ DU PROGRAMME

Le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* est un des quatre programmes de la mission Économie. Il représente avec 1 017,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 046,7 millions d'euros en crédits de paiement respectivement 50,5 % des crédits consommés de l'ensemble de la mission en autorisations d'engagement et 51 % en crédits de paiement en 2011.

Les montants affichés en autorisations d'engagement dans le programme 134 permettent de retracer la quasi totalité des engagements pris par l'État en 2011.

La seule exception concerne l'action 2 et plus particulièrement le FISAC. Les crédits n'ont pas permis de financer toutes les demandes de subventions instruites en 2011 par le Fonds : 12 millions d'euros correspondant aux montants de demandes de subvention étaient en attente faute de crédits disponibles en fin d'année. Au total, la mobilisation des crédits budgétaires et de la trésorerie du régime social des indépendants (RSI) a tout de même permis de financer les opérations nationales et territoriales du FISAC pour 80,35 millions d'euros en 2011.

B.- RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

L'exécution des crédits du programme fait apparaître une légère sous-exécution de 65,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 47,3 millions d'euros en crédits de paiement. En effet, 93,9 % des crédits ouverts ont été consommés en autorisations d'engagement et 95,6 % en crédits de paiement. Cette sous-exécution est principalement le fait des 78,1 % d'autorisations d'engagement et 84 % de crédits de paiement consommés au titre de l'action 3 Actions en faveur des entreprises industrielles.

Les trois autorités de régulation abondées par les actions 13 Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), 14 Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE) et 15 Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence) ont quant à elle globalement maîtrisé leurs dépenses de personnels et de fonctionnement.

La dotation prévue par la loi de finances initiale 2011 au titre du fonctionnement courant de l'ARCEP s'élevait à 7,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Les dépenses liées à l'activité se montent à 3 millions d'euros dont 1,48 million d'euro consacré aux études et expertises. Les loyers coûtent 2,85 millions d'euros. Le reliquat étant consacré aux dépenses informatiques et autres dépenses de logistiques, 15,5 millions d'euros ont été affectés au titre 2. Les effectifs sont passés de 174 ETPT en 2010 à 173 ETPT à 2011.

La CRE a reçu 20,7 millions d'euros dont 11,9 millions d'euros pour le titre 2. Les effectifs ont été maîtrisés passant de 131 ETPT à 129 ETPT entre 2010 et 2011. 8,7 millions d'euros sont affectés aux autres dépenses de fonctionnement dont 3,87 millions d'euros de dépenses immobilières.

Enfin, l'Autorité de la concurrence a été dotée de 20,3 millions d'euros ventilés entre le titre 2 pour 15,3 millions d'euros et les autres dépenses de fonctionnement pour 5 millions d'euros. L'Autorité de la concurrence a également réduit ses effectifs passant de 187 ETPT à 185 ETPT. Cependant, ce sont principalement les agents de catégorie C – de 32 ETPT à 25 ETPT – qui ont baissé tandis que les agents de catégorie A+ augmentaient fortement passant de 101 ETPT à 108 ETPT.

(en euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation (taux de consommation)	AE	CP
Moyens des politiques du tourisme et des actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des services et des professions libérales	184 942 625 167 643 222 (90,6 %)	184 934 923 170 859 862 (92,3%)
Actions en faveur des entreprises industrielles	230 584 372 180 089 083 (78,1 %)	243 038 679 204 351 781 (84 %)
Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	209 804 175 217 922 664 (103,8 %)	209 804 175 217 928 499 (103,8%)
Développement international et compétitivité des territoires	119 763 042 119 286 923 (99,6 %)	119 752 418 119 297 713 (99,6%)
Expertise, conseil et inspection	19 521 245 18 172 497 (93,8 %)	19 521 245 18 198 492 (93,2 %)
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	23 079 795 22 756 981 (98,6 %)	23 079 233 22 579 180 (97,8 %)
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	20 736 229 19 642 429 (94,7 %)	20 735 660 20 286 294 (97,8 %)
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 396 856 19 989 359 (98 %)	20 396 476 19 924 147 (97,6 %)
Régulation concurrentielle des marchés	69 752 738 71 641 787 (102,7 %)	69 752 638 72 002 054 (103,2 %)
Protection économique du consommateur	120 109 746 117 005 354 (97,4 %)	118 409 589 117 776 586 (99,4%)
Sécurité du consommateur	41 793 832 40 277 943 (96,3 %)	41 793 771 40 518 689 (96,9 %)
Moyen de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22 807 949 23 090 053 (101,2 %)	22 807 787 23 022 858 (100,9 %)
TOTAL	1 083 292 604 1 017 518 295 (93,9 %)	1 094 026 594 1 046 746 155 (95,6%)

LFI : loi de finances initiale.

FDC : fonds de concours.

ADP : attributions de produits.

Source : rapport annuel de performances 2011

C.– LA GESTION BUDGÉTAIRE

Les crédits votés en loi de finances initiale pour le programme 134 ont fait l'objet d'une réserve de précaution de 0,5 % pour le titre 2 soit 2,1 millions d'euros et de 5 % pour le hors titre 2 soit 27,64 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,12 millions d'euros en crédits de paiement.

Au cours de l'année, 12 648 447 euros (AE = CP) ont été gelés pour gager les ouvertures nécessaires à la mise en œuvre du plan de soutien à l'emploi et à l'alternance en loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 et 4 818 307 euros ont été annulés en lois de finances rectificatives du 14 avril 2011 et du 19 septembre 2011.

D.- UN PILOTAGE RENDU DIFFICILE PAR LE VOLUME IMPORTANT DES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme 134 sont nombreuses comme lors des exercices précédents : 73 dépenses fiscales principales et 3 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État

Le montant total est de 7 209 millions d'euros, qui sont à rapprocher des 1 046 millions de crédits de paiement du programme.

Les principales dépenses fiscales concernent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – taux de 5,5 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques – pour 3 100 millions d'euros ; l'impôt de solidarité sur la fortune – réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME – pour 754 millions d'euros ; les droits d'enregistrement et de timbre – exonération partielle des droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale – pour 500 millions d'euros et l'impôt sur le revenu – abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères et abattement pour durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits par les dirigeants de PME partant à la retraite – pour respectivement 345 et 260 millions d'euros.

Le responsable du programme ne fait que constater l'évolution du nombre et les modifications de chiffrage des dépenses fiscales et ne procède à aucune évaluation des dispositifs.

II.- COMPTE SPÉCIAL PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES OUVERTURES EXCESSIVES SUR LE PROGRAMME 862

Les crédits consommés par programme 861 *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations* diminuent régulièrement. Deux des actions – avances à des fonctionnaires de l'État pour l'acquisition de moyens de transport et avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général – ne sont plus dotées. Une seule action consomme la presque totalité des crédits soit 402 000 euros et concerne l'avance aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement.

Sur le programme 862 *Prêts pour le développement économique et sociale*, l'exécution est marquée, comme les années précédentes, par des reports très importants d'autorisations d'engagement comme de crédits de paiement vers 2012. Ces reports représentent trois fois les crédits inscrits en loi de finances initiale, pour une consommation constatée de moins de 5 % des crédits ouverts (5 millions d'euros de crédits de paiement consommés pour 105 millions d'euros ouverts). Le respect de l'annualité de l'autorisation budgétaire et de la sincérité des prévisions commande de mieux calibrer la prévision. Il convient pour cela de procéder à une véritable évaluation du dispositif pour expliquer le faible attrait des prêts proposés.

Le programme 863 *Prêts à la filière automobile* devrait s'éteindre en 2012. En effet, les constructeurs automobiles ont soldé les remboursements des prêts qui leur avaient été consentis en 2009. Chaque constructeur a exploité les possibilités offertes par l'avenant assouplissant les conditions de remboursement anticipé partiel, signé le 8 septembre 2010, en effectuant un dernier remboursement le 25 février 2011.

Enfin, le programme 865 *Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs* créé en loi de finances initiale 2011 afin d'offrir un relais de trésorerie au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), afin qu'il puisse poursuivre en début d'exercice 2011 ses opérations d'acquisitions amiables lancées à la suite de la tempête Xynthia a permis de consentir un prêt de 65 millions d'euros. Le Fonds a remboursé comme prévu cette avance en cours d'exercice.

III.- LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

A.- LE PROGRAMME 134 DE LA MISSION ÉCONOMIE : UNE DÉMARCHE PERFORMANCE DIFFICILE À DÉFINIR

Si le volet Performance du programme 134 a fait l'objet d'une refonte complète en 2010 ramenant le nombre d'objectifs de 10 à 5 et le nombre d'indicateurs de 15 à 11, la difficulté d'évaluation des dispositifs demeure. Il est en effet difficile de définir des indicateurs de performance pertinents et fiables qui distinguent l'efficacité des politiques publiques hors facteurs extérieurs : conjoncture économique, comportement des acteurs, évolutions technologiques, aléa...

De plus, l'importance des dépenses fiscales rend difficile l'établissement d'un lien direct entre la performance telle qu'elle est présentée dans le rapport annuel de performance et les moyens mis à disposition au sein du programme.

Seuls les indicateurs concernant les activités de la DGCCRF et ceux commun aux trois autorités de régulation – ARCEP, CRE et Autorité de la concurrence – sont réellement pertinents.

Ainsi, l'objectif 4 Assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés est mesuré par 3 indicateurs : les indicateurs 4.1 Taux de suite opérationnelle des indices de pratiques anticoncurrentielles transmis aux services spécialisés, 4.2 Pourcentage d'enquêtes suite à plainte traitées dans le délai de 2 mois et 4.3 Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé. Ces trois indicateurs qui mesurent l'activité de la DGCCRF affichent des résultats en progrès, dépassant même la cible. Le taux de suite opérationnelle des indices de pratiques anticoncurrentielles transmis aux services spécialisés s'établit à 40,3 % en 2011 contre 40 % visé. 68,4 % des plaintes ont été traitées dans les 2 mois contre 66 % prévu. Enfin, 75,1 % du temps de travail global a été consacré aux enquêtes contre 73 % prévu.

En revanche, les indicateurs mesurant le délai de réponse aux demandes d'avis et de traitement des plaintes des autorités de régulation n'atteignent pas leur cible même si les délais diminuent aussi bien pour l'ARCEP, la CRE que pour l'Autorité de la concurrence. Le délai moyen de réponse aux demandes d'avis est de 15,7 jours pour l'ARCEP alors que l'objectif était de 10 jours, de 17 jours pour la CRE contre 13 jours attendus et de 3,5 mois pour l'Autorité de la concurrence contre 3 mois attendus.

B.– LE PROGRAMME 862 DU COMPTE SPÉCIAL : EFFET DE LEVIER ET SAUVEGARDE DURABLE DES ENTREPRISES

Seul le programme 862 est doté d'un objectif « Appuyer les dispositifs de sauvegarde des entreprises » mesuré par deux indicateurs pertinents.

Le premier indicateur mesure l'effet de levier du prêt de l'État sur les capitaux privés. La cible était de 1 euro public pour 10 euros privés. En 2011, un seul prêt a été conclu avec un effet de levier de 1 euro public pour 4,80 euros privés. Il constitue à lui seul le résultat de l'indicateur ce qui est évidemment insuffisant pour apprécier la performance du dispositif.

Le second indicateur apprécie le pourcentage de prêts consentis au cours de l'année n-3 qui ont été normalement remboursés. Le postulat étant qu'une entreprise qui honore ses échéances de prêts durant trois ans est parvenue à se redresser durablement. L'indicateur n'atteint pas sa cible – 57 % contre 65 % attendu.

ÉCONOMIE : TOURISME

SOMMAIRE

I.– UNE EXÉCUTION DU BUDGET 2011 SATISFAISANTE	193
A.– DES DÉPENSES MOINS IMPORTANTES QUE PRÉVUES	194
B.– DES CRÉDITS CONSOMMÉS DEPUIS 2008 EN FORTE DIMINUTION.....	195
C.– DES DÉPENSES FISCALES CONSÉQUENTES DONT L'EFFICACITÉ N'EST PAS MESURÉE ..	196
D.– DES COÛTS COMPLETS FORTEMENT RÉÉVALUÉS.....	197
II.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO	198
A.– ACTION 1 PROMOTION DE L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE ET DE SES SAVOIR-FAIRE.....	198
B.– ACTION 2 ÉCONOMIE DU TOURISME ET DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE	198
C.– ACTION 3 POLITIQUES FAVORISANT L'ACCÈS AUX VACANCES	199
III.– LE POIDS CROISSANT D'ATOUT FRANCE	200
A.– UNE SUBVENTION RELATIVEMENT ÉPARGNÉE EN 2011	200
B.– UN EFFORT DE RIGUEUR BUDGÉTAIRE EXEMPLAIRE.....	200
C.– DES DÉPENSES DE PERSONNEL MAÎTRISÉES	201
D.– UN OPÉRATEUR DE L'ÉTAT QUI S'INSCRIT RÉSOLUMENT DANS LE PAYSAGE TOURISTIQUE MONDIAL	202
IV.– UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PERFECTIBLE	202
A.– OBJECTIF 1 AUGMENTER LA CAPACITÉ DE L'OPÉRATEUR DU MINISTÈRE CHARGÉ DU TOURISME À MOBILISER DES PARTENARIATS FINANCIERS.....	203
B.– OBJECTIF 2 FAVORISER L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE TOURISTIQUE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DU MARCHÉ ET ORIENTER LA DEMANDE EN ACCOMPAGNANT LES DÉMARCHES QUALITÉ.....	203
C.– OBJECTIF 3 ÉVALUER L'IMPACT DES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'AGENCE NATIONALE POUR LES CHÈQUES-VACANCES	204

Le tourisme mondial a poursuivi sa croissance en 2011 avec 980 millions d'arrivées de touristes internationaux dans le monde, soit une augmentation de près de 4,5 % par rapport à 2010. Au niveau mondial, la France est restée la première destination touristique et se situe toujours au troisième rang au niveau des recettes.

La stratégie en faveur du développement du tourisme français définie en 2010 s'est traduite, en 2011, par de nombreux projets et l'organisation d'un événement international : le T20, présidé par la France en octobre 2011, qui a réuni les ministres chargés du tourisme des pays du G20. Ils ont réaffirmé l'enjeu économique stratégique du tourisme dont ils ont souligné que les impacts économiques indirects étaient, en termes d'emplois et d'activité, du même ordre de grandeur que les impacts directs.

Préserver la place de la France comme premier pays visité au monde et faire progresser les recettes du tourisme français, tels ont été les deux objectifs qui ont mobilisé la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) en 2011, en étroite collaboration avec Atout France.

L'année 2011 a vu pour la première fois la réalisation par la DGCIS d'un document de politique transversale qui récapitule l'ensemble des moyens concourant à la politique du tourisme et qui a fait état de près de 2 milliards de crédits consacrés à des politiques ayant un impact sur le tourisme, portés par 24 programmes relevant de 12 missions.

Le programme *Tourisme* reste le plus petit programme de la mission Économie. Avec des dépenses de 43,53 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46,35 millions d'euros en crédits de paiement, il représente un peu plus de 2 % des crédits consommés de la mission et ne constitue qu'une part minime des dotations publiques contribuant à la mise en œuvre de la politique du tourisme. Il s'articule autour de trois actions :

- Action 1 : Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire ;
- Action 2 : Économie du tourisme et développement de l'activité du tourisme ;
- Action 3 : Politiques favorisant l'accès aux vacances.

L'action 4 Soutien au programme qui regroupait les crédits de fonctionnement des anciennes directions du tourisme intégrées dans les nouvelles Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) a été supprimée en 2011. Les crédits afférents

ont été transférés sur le programme 134 Développement des entreprises et de l'emploi de la mission Économie.

Le tourisme est une activité clef de l'économie française. Premier secteur excédentaire de la balance des paiements, il représente 7,1 % du PIB national. L'apparition de nouvelles clientèles, notamment en provenance des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine), et le développement d'une offre touristique concurrente dans les pays émergents, susceptible d'attirer les clientèles traditionnelles d'Europe et d'Amérique du Nord, renforcent l'enjeu lié aux politiques publiques en faveur du tourisme.

I.- UNE EXÉCUTION DU BUDGET 2011 SATISFAISANTE

La Cour des comptes dans le cadre de son analyse de l'exécution de la mission Économie souligne que l'exécution du budget 2011 s'est déroulée dans un contexte de mise en œuvre et de poursuite de réformes importantes (nouvelles compétences dévolues à Atout France, réorganisation des services déconcentrés).

Le budget 2011 avait fait l'objet d'une nouvelle négociation dans le cadre du triennal 2011-2013 et a été construit sur la base de la lettre de recadrage du Premier ministre qui imposait, conformément à la stratégie de maîtrise des finances publiques, une baisse de 10 % des crédits préalablement fixés.

Pour l'exercice 2011, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 52,87 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50,97 millions d'euros en crédits de paiement.

Les « coups de rabots » visant à réduire le déficit au titre du plan de rigueur de la fin de l'été et de l'automne n'ont pas épargné le programme *Tourisme*. Des annulations de crédits ont été votées à hauteur 365 795 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 et de 300 000 euros par la loi de finances rectificative du 19 septembre 2011.

Un sur calibrage de la dotation en loi de finances initiale a été constaté au niveau des crédits relatifs à la participation de la France à l'exposition universelle de Shanghai. Une dotation de 2,3 millions d'euros avait en effet été prévue pour la déconstruction du pavillon français qui n'a finalement pas été utilisée car le pavillon a été cédé à titre gratuit à la Chine. Le décret d'avance n° 2011-1695 du 30 novembre 2011 a annulé 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

CRÉDITS 2011 DU PROGRAMME *TOURISME*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Totaux des crédits prévus en LFI	52,87	50,97
Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	- 2,20	- 0,97

Totaux des crédits ouverts	50,67	50
Totaux des crédits consommés	43,54	46,35

Source : rapport annuel de performances pour 2011

Ces différents mouvements de crédits opérés en cours d'exercice ont porté les autorisations d'engagement à 50,67 millions d'euros et les crédits de paiement à 50 millions d'euros, soit une diminution des autorisations d'engagement de 2,20 millions d'euros et des crédits de paiement de 0,98 million d'euros.

A.– DES DÉPENSES MOINS IMPORTANTES QUE PRÉVUES

Les dépenses en 2011 se sont finalement élevées à 43,54 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46,35 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse des dépenses de 24 % par rapport à l'année 2010 pour les autorisations d'engagement et de 17 % pour les crédits de paiement.

TAUX D'EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2011

(en millions d'euros)

Actions	Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits consommés	Taux d'exécution (en %)
Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire	39,85	34,30	86,07
Économie du tourisme et développement de l'activité touristique	9,74	7,65	78,54
Politiques favorisant l'accès aux vacances	3,28	1,58	48,17
Total	52,87	43,54	82,33

Source : rapport annuel de performances pour 2011

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2011

(en millions d'euros)

Actions	Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits consommés	Taux d'exécution (en %)
Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire	39,85	35,94	90,19
Économie du tourisme et développement de l'activité touristique	8,13	8	98,40
Politiques favorisant l'accès aux vacances	2,99	2,41	80,60
Total	50,97	46,35	90,94

Source : rapport annuel de performances pour 2011

Les taux d'exécution sont satisfaisants. La seule réserve porte sur le faible taux d'exécution des autorisations d'engagement (48,17 %) de l'action 3 Politiques favorisant l'accès aux vacances qui s'explique par des ajustements de crédits en matière de contractualisations (voir *infra*).

B.– DES CRÉDITS CONSOMMÉS DEPUIS 2008 EN FORTE DIMINUTION

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME TOURISME ENTRE 2008 ET 2011

(en millions d'euros, y compris fonds de concours)

Programmes	Autorisations d'engagement (AE)				Crédits de paiement (CP)			
	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011
Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire	43,37	46,22	43,68	34,30	45,28	46,27	43,67	35,94
Économie du tourisme et développement de l'activité touristique	13,80	13,95	9,71	7,65	22,09	13,78	9,31	8
Politiques favorisant l'accès aux vacances	1,84	4,14	3,86	1,58	5,54	4,45	2,54	2,41
Soutien au programme tourisme (1)	1,07	1,24	0,1	-	1,07	1,20	0,73	-
TOTAL	60,09	65,55	57,36	43,54	73,99	65,70	56,25	46,35

(1) Le périmètre du programme *Tourisme* a été modifié en 2011 : l'action Soutien qui regroupait les crédits de fonctionnement courant et d'intervention des services déconcentrés de la DGCIS en charge du tourisme a été supprimée en 2011 après le transfert de ces crédits vers le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*.

Source : rapports annuels de performances pour 2009, 2010 et 2011

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME TOURISME
PAR TYPE DE DÉPENSES ENTRE 2008 ET 2011**

(en millions d'euros, y compris fonds de concours)

	Autorisations d'engagement (AE)				Crédits de paiement (CP)			
	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010	Exécution 2011
Dépenses de fonctionnement	39,94	36,19	35,61	35,18	40,61	37,77	36,14	35,56
Dépenses d'intervention	20,08	29,36	21,75	8,36	33,31	27,91	20,10	10,79
TOTAL	60,02	65,55	57,36	43,54	73,92	65,68	56,24	46,35

Source : rapports annuels de performances pour 2009, 2010 et 2011

Par rapport à 2008, les crédits consommés ont baissé de 27 % au niveau des autorisations d'engagement et de 37 % au niveau des crédits de paiement.

Les dépenses de fonctionnement qui se composent essentiellement de la subvention pour charges de service public à Atout France ont connu sur cette période une baisse de l'ordre de 12 %.

La baisse la plus importante a porté sur les dépenses d'intervention dont les crédits de paiement ont diminué à hauteur de 46 % par rapport à 2010 et de 67 % sur la période 2008-2011. Cette baisse a principalement touché deux postes :

- le financement des expositions universelles et internationales,
- les crédits alloués aux contractualisations, en particulier les contrats de projet État-régions.

C.– DES DÉPENSES FISCALES CONSÉQUENTES DONT L'EFFICACITÉ N'EST PAS MESURÉE

Le programme *Tourisme* comprend des dépenses fiscales beaucoup plus conséquentes que les dépenses budgétaires.

Neuf mesures fiscales sont rattachées au programme 223 en 2011 dont six ont un objet principal qui contribue directement au programme et trois qui y contribuent à titre subsidiaire.

Le montant des pertes de recettes pour l'État correspondant aux dépenses fiscales principales rattachées au programme *Tourisme* est évalué pour 2011 à 1 300 millions d'euros dont 980 millions d'euros pour l'application du taux réduit de TVA pour la fourniture de logements dans les hôtels et 230 millions d'euros dans les campings classés.

Ces dépenses sont donc 27 fois supérieures aux crédits du programme.

Le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a porté sur 4 des 6 principales dépenses fiscales rattachées au programme. Une des mesures fiscales du programme a obtenu une note de 0 sur trois et une obtient la note 3. Les deux dépenses fiscales les plus onéreuses : l'application du taux réduit de TVA pour la fourniture de logements dans les hôtels (980 millions d'euros) comme celle du taux réduit de TVA pour la fourniture de logements dans les campings classés (230 millions d'euros) sont jugées peu efficaces (note 1).

La Cour des comptes recommande une évaluation systématique de la balance coût/avantage des dépenses fiscales. Elle souhaite aussi que, conformément aux principes de la LOLF, la mesure fiscale à taux réduit applicable aux consommations sur place soit à juste proportion affectée au programme *Tourisme* auquel elle bénéficie.

D.- DES COÛTS COMPLETS FORTEMENT RÉÉVALUÉS

Les ressources nécessaires à la mise en œuvre du programme *Tourisme* ont été mutualisées au sein de trois programmes, le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* pour les ressources humaines, le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* qui mutualise la gestion des fonctions support des services centraux du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État*.

Les dépenses complètes après ventilation externe s'élèvent pour 2011 à 136 millions d'euros alors qu'elles s'élevaient à 85 millions en 2010, soit un écart à l'exécution 2010 de 51 millions d'euros.

Les agents de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) comme des DIRECCTE (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) mettent en synergie les activités relevant du programme *Tourisme*, mais aussi des programmes *Développement des entreprises et de l'emploi* et *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*, ce qui rend difficile une évaluation précise des ressources humaines affectées au tourisme.

L'ensemble des effectifs afférents à ces trois programmes a été conventionnellement rattaché au programme *Développement des entreprises et de l'emploi*.

Une meilleure identification des agents de la DGCIS contribuant à la mise en œuvre du programme *Tourisme*, par le biais d'une « enquête – temps », a conduit à quasiment multiplier par deux les déversements reçus du programme *Développement des entreprises et de l'emploi*.

En 2011, les effectifs de la DGCIS et des DIRECCTE affectés au tourisme ont été évalués à 103,8 ETP.

II.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO

Elle est toute relative puisque les dépenses fiscales, plus de 27 fois supérieures aux crédits, ne sont pas évaluées.

A.– ACTION 1 PROMOTION DE L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE ET DE SES SAVOIR-FAIRE

Les crédits consommés de cette action s'élèvent à 34,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 35,9 millions d'euros en crédits de paiement pour 2011, représentant respectivement 78,8 % et 77,5 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consommés de l'ensemble du programme.

La subvention pour charges de service public versée à Atout France (33,5 millions d'euros) a représenté 97 % des autorisations d'engagement de cette action et 93 % de ses crédits de paiement.

Les autres dépenses de fonctionnement ont permis le financement de l'organisation du T20 présidé par la France en octobre 2011.

Les dépenses d'intervention ont porté sur le paiement de la participation à l'organisation de l'exposition internationale de Yeosu (950 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

L'écart entre la prévision et l'exécution s'explique par la non utilisation des crédits prévus pour financer la déconstruction du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai (voir *supra*).

B.– ACTION 2 ÉCONOMIE DU TOURISME ET DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

Les crédits consommés de l'action 2 s'élèvent à 7,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 millions d'euros en crédits de paiement.

L'objectif de cette action est de stimuler la consommation touristique par l'adaptation de l'offre à la demande des touristes.

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 millions en crédits de paiement.

Les dépenses de fonctionnement correspondent à l'engagement et au paiement des factures d'un certain nombre d'enquêtes statistiques : enquêtes annuelles sur le suivi de la demande touristique, sur les visiteurs étrangers, sur la fréquentation hôtelière et enquêtes nouvelles sur les taux de réservation en hébergement et les intentions de visite en France des étrangers.

Par ailleurs des études relatives à des thématiques touristiques particulières ont été réalisées à la demande de la DGCIS : étude sur le « m-tourisme », sur les vacances d'été 2011, sur la performance économique de l'offre d'hébergement touristique du littoral, sur la satisfaction des clientèles touristiques étrangères ayant séjourné en France dans le cadre d'un voyage d'agrément ou d'un voyage d'affaires.

Les dépenses d'intervention se sont élevées à 4,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,9 millions d'euros en crédits de paiement. Au niveau de l'administration centrale, elles correspondent aux subventions issues des partenariats avec les grandes fédérations et à des actions pour le renforcement de l'attractivité touristique notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Qualité Tourisme.

Les crédits contractualisés ont représenté des dépenses de 3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,3 millions d'euros en crédits de paiement.

C.– ACTION 3 POLITIQUES FAVORISANT L'ACCÈS AUX VACANCES

Cette action vise l'adaptation de l'offre afin de faciliter le départ en vacances de tous les publics, notamment des personnes handicapées, des seniors et des personnes démunies.

Si la prise en considération de cette priorité renvoie principalement aux actions menées par l'Agence nationale pour les chèques-vacances en faveur du tourisme social, les crédits l'action 3 se décomposent en crédits d'administration centrale et crédits contractualisés pour le développement des politiques sociales.

Les crédits consommés s'élèvent à 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Les dépenses sont en quasi-totalité des dépenses d'intervention. Au niveau central, elles ont été consacrées à des programmes d'actions mis en œuvre par les acteurs institutionnels du tourisme social (fédération « Vacances et famille », association « Tourisme et handicap »).

Les opérations contractualisées, qui ont majoritairement porté sur l'amélioration des accès pour les personnes handicapées aux équipements et sites touristiques, ont représenté des dépenses d'un montant de 1,3 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,9 million d'euros en crédits de paiement. Le taux

d'exécution de 48 % des autorisations d'engagement s'explique en grande partie par l'ajustement de ces délégations de crédits aux DIRECCTE en fonction du volume des restes à payer sur opérations antérieures. En effet les crédits de paiement ne permettaient pas de couvrir à la fois les restes à payer et les paiements sur les nouveaux engagements à hauteur de la totalité de l'enveloppe des autorisations d'engagement.

III.- LE POIDS CROISSANT D'ATOUT FRANCE

A.- UNE SUBVENTION RELATIVEMENT ÉPARGNÉE EN 2011

La subvention pour charges de service public versée à Atout France en 2011 avait été fixée à 34,73 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances initiale. Elle a été de 33,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement après mise en réserve.

Cette subvention qui représente 93 % des crédits consommés de l'action Promotion de la France et de ses savoir faire et 72 % des crédits du programme *Tourisme* a été relativement épargnée par les plans d'austérité budgétaire afin de tenir compte des nouvelles compétences qui ont été confiées au GIE par la loi de développement et de modernisation des services touristiques ⁽¹⁾ et lui permettre de faire face à ses missions de promotion.

Comme l'a indiqué la Cour des comptes, elle constitue mécaniquement, une part de plus en plus importante des crédits directs alloués au tourisme (44,5 % en 2007, 72 % en 2011).

B.- UN EFFORT DE RIGUEUR BUDGÉTAIRE EXEMPLAIRE

Le budget 2011 fait apparaître un bénéfice de l'ordre de 1,1 million d'euros. Ce résultat est dû à l'augmentation de l'ordre de 10 % par rapport au budget prévisionnel 2011 du chiffre d'affaires facturé aux partenaires. Le compte financier 2011 fait apparaître des ressources propres à hauteur de 40,4 millions d'euros alors qu'elles n'étaient prévues qu'à hauteur de 36,9 millions d'euros.

Cette progression du partenariat et le dynamisme des partenariats noués sont d'autant plus remarquables qu'ils se sont situés dans un environnement économique difficile et qu'ils sont intervenus en dépit du tassement des subventions versées et du coût des déménagements.

(1) Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009.

COMPTE FINANCIER D'ATOUT FRANCE EN 2011

(en millions d'euros)

Charges	Prévision	Compte financier	Produits	Prévision	Compte financier
Personnel	23,7	23,3	Ressources de l'État	33,5	33,5
Fonctionnement	8,3	8	Autres subventions	6	6,5
Intervention	44,4	48	Ressources propres	36,9	40,4
Total des charges	76,4	79	Total des produits	76,4	80,4

Source : rapport annuel de performances pour 2011

La subvention de l'État a couvert les besoins en fonctionnement de l'opérateur et de ses 35 bureaux à l'étranger, en particulier les dépenses de personnel et les frais liés aux locaux et à la logistique.

L'opérateur a réalisé des économies sur son fonctionnement. Tous les postes de frais généraux en France et à l'étranger ont été vérifiés, ce qui a permis une économie de 800 000 euros entre 2010 et 2011.

Les dépenses d'intervention dont le montant total s'élève 48 millions d'euros sont composées à près de 90 % par des actions de promotion. Elles ont concerné pour 65 % l'organisation des campagnes de promotion à destination du grand public, pour 32 % des actions en direction des professionnels du tourisme et pour 3 % des actions de relations publiques.

C.- DES DÉPENSES DE PERSONNEL MAÎTRISÉES

Tout en accroissant son chiffre d'affaires net de plus de 8 %, Atout France a réussi à diminuer en 2011 ses dépenses de personnel en initiant des mesures de réduction des effectifs à l'étranger et au siège. Une diminution de 1,62 % des dépenses de personnel par rapport au budget prévisionnel a été enregistrée.

Cette situation ne pourra pas perdurer. Atout France a besoin d'agents, notamment à l'étranger, pour s'inscrire dans la dynamique actuelle d'expansion du tourisme international, en grande partie liée au développement des pays émergents, qui constituent un véritable enjeu économique.

Les effectifs autorisés par la loi de finances ont été respectés en gestion. La comparaison de la gestion 2010 avec la prévision à fin novembre 2011 fait apparaître une grande stabilité au niveau des emplois rémunérés par l'opérateur : 345 ETP fin novembre 2011 contre 346 ETP lors de l'exercice 2010. Ces emplois comprennent des effectifs sous plafond et des effectifs hors plafond

Les emplois hors plafond, au nombre de 26, sont principalement constitués de contrats signés avec des comités régionaux du tourisme pour des missions particulières de promotion. Par ailleurs, Atout France dispose de 51 emplois rémunérés par l'État sur d'autres programmes.

D.- UN OPÉRATEUR DE L'ÉTAT QUI S'INSCRIT RÉSOLUMENT DANS LE PAYSAGE TOURISTIQUE MONDIAL

L'activité 2011 a été marquée par la mise en œuvre de deux axes majeurs de la stratégie « Destination France 2010-2020 », à savoir le développement de la politique numérique et la mise en place de la nouvelle marque France.

Le nouveau site *www.rendezvousenFrance.com* s'est substitué au site *www.franceguide.fr*. Son objectif est de proposer aux internautes du monde entier, en tenant compte de leurs spécificités culturelles, l'accès intuitif à l'ensemble des destinations françaises. Un dispositif spécifique en ligne, consacré à l'amélioration de la qualité de l'accueil, a également été mis en place.

La nouvelle marque de la destination France *Rendez-vous en France* a été déployée sur l'ensemble des actions de promotion et supports de communication.

Le contrat d'objectifs signé le 25 octobre 2010 entre le ministère de l'économie et Atout France décrit les missions et les objectifs confiés à ce dernier par l'État. Ce document intègre un certain nombre d'indicateurs sur les actions de promotion et de communication menées sur les marchés étrangers dont le suivi fait l'objet de rencontres périodiques entre la DGCIS et Atout France

S'il salue la performance budgétaire 2011 d'Atout France, le Rapporteur général ne peut dissimuler sa crainte que l'effritement progressif des moyens alloués à l'opérateur ne lui permette plus de faire face à ses missions de promotion dans de bonnes conditions.

IV.- UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PERFECTIBLE

La démarche de performance reste à améliorer même si les résultats constatés sur les indicateurs choisis se situent généralement au-delà des cibles sur l'ensemble des années 2009-2011.

Les indicateurs du programme *Tourisme* ne renseignent pas assez sur l'efficacité des mesures engagées. Ils pourraient établir une relation opérationnelle entre les moyens consommés et les performances mesurées.

L'intégration de l'unique opérateur Atout France dans le dispositif de performance du programme est perfectible. Les indicateurs de son contrat d'objectifs ne sont pas reliés avec les indicateurs du programme.

Les trois objectifs sont identiques à ceux de l'année dernière.

A.– OBJECTIF 1 AUGMENTER LA CAPACITÉ DE L'OPÉRATEUR DU MINISTÈRE CHARGÉ DU TOURISME À MOBILISER DES PARTENARIATS FINANCIERS

Atout France utilise les fonds publics accordés par l'État pour mobiliser d'autres partenaires, démultipliant ainsi la masse financière consacrée à cette politique. L'indicateur 1.1 mesure la part du partenariat dans le budget d'Atout France. Pour 2011, elle se rapproche des prévisions (48,3 % pour une prévision de 50 % revue à la baisse en juin 2011 – 49 % –) et marque une progression par rapport à l'année dernière d'un point.

En 2011, la mobilisation des partenaires a été tout à fait remarquable dans un contexte économique tendu. Elle s'est traduite par une évolution encourageante des actions à destination des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine). Des investissements de la part d'Atout France à hauteur de 4,3 millions d'euros ont permis de susciter des partenariats à hauteur de 2 millions d'euros. La progression des actions concernant l'Asie dont le cofinancement est passé d'un taux de 40 % à 4 % a également été significative.

Comme l'a fait remarquer la Cour des comptes, le suivi de cet indicateur pourrait inciter l'opérateur à suivre les demandes des collectivités locales en termes de promotion au détriment de sa vision propre. L'appel au partenariat ne doit pas s'accompagner d'un désengagement de l'État.

Le Rapporteur général regrette une évaluation de la performance du GIE, dont la subvention représente 72 % des crédits du programme, à travers ce seul objectif et en particulier l'absence de tout indicateur sur la stratégie nationale de promotion de la destination France, mission confiée à Atout France par la loi de développement et de modernisation des services touristiques. Des indicateurs pourraient être créés mesurant la réussite de cette stratégie et l'avancée des axes prioritaires du programme *France destination 2020*.

B.– OBJECTIF 2 FAVORISER L'AMÉLIORATION DE L'OFFRE TOURISTIQUE POUR RÉPONDRE AUX ATTENTES DU MARCHÉ ET ORIENTER LA DEMANDE EN ACCOMPAGNANT LES DÉMARCHES QUALITÉ

Le deuxième indicateur porte sur la politique publique d'accompagnement de l'offre touristique par des démarches qualité.

L'ensemble du dispositif *Qualité tourisme* a fait l'objet d'une rénovation en 2011 qui a nécessité la révision des engagements nationaux de qualité et l'adoption de nouveaux référentiels. Son objectif est de fédérer des démarches qualité rigoureuses visant la satisfaction du client.

L'indicateur 2.1 montre la corrélation entre l'action sur l'offre conduite grâce à des démarches qualité impulsées par l'État et la satisfaction de la clientèle. Il mesure l'impact positif de la marque *Qualité tourisme* dans les secteurs de l'hôtellerie et du camping en termes de capacité à générer, pour les établissements détenteurs de la marque, un taux d'occupation plus élevé que la moyenne observée pour l'ensemble des établissements de ces secteurs.

Les résultats relatifs au pourcentage d'établissements détenteurs de la marque sont encore provisoires pour l'ensemble de l'année 2011. Ils semblent conformes à la cible pour les hôtels et légèrement inférieurs à cette dernière pour les campings. Les données relatives au taux d'occupation global de ces établissements sont elles aussi provisoires.

Au regard d'un objectif d'amélioration de l'offre touristique, il est regrettable que les nouvelles missions d'Atout France, en particulier celles relatives à la réforme du classement de l'ensemble des hébergements touristiques ainsi que des offices de tourisme, ne fassent l'objet d'aucun indicateur. Comme l'avait préconisé le Comité interministériel d'audit des programmes, un objectif de taux de reclassement de ces hébergements serait utile.

C.- OBJECTIF 3 ÉVALUER L'IMPACT DES MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'AGENCE NATIONALE POUR LES CHÈQUES-VACANCES

Cet objectif repose pour la première année sur un indicateur *Impact des politiques sociales de l'ANCV* qui évalue le nombre cumulé de bénéficiaires de l'action sociale, reconnaissant ainsi le rôle social fondamental que joue l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) en permettant, grâce à ses excédents de gestion, à des publics défavorisés de partir en vacances.

Le résultat, encore provisoire à ce jour, est inférieur à la cible.

Le nombre cumulé de bénéficiaires de l'action sociale de l'ANCV est progressivement passé de 130 000 en 2009 à 192 000 (chiffre provisoire) en 2011 avec une prévision d'exécution de 240 000 pour 2012.

Le Rapporteur général souhaiterait des indicateurs supplémentaires évaluant la capacité de l'ANCV à accroître la diffusion des chèques-vacances, en particulier au sein des entreprises de moins de cinquante salariés, objectif qui lui avait été fixé par la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR

SOMMAIRE

	Pages
I.– UN BUDGET EXÉCUTÉ DANS UN CONTEXTE DE POURSUITE DES RÉFORMES ENGAGÉES.....	208
A.– UBIFRANCE, PIVOT DU DISPOSITIF DE SOUTIEN À L'INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES	208
B.– L'ANALYSE DU VOLET PERFORMANCE	209
1.– Les objectifs fixés à UBIFRANCE par la convention 2009-2011 révisée sont atteints	209
2.– La démarche de performance d'UBIFRANCE est renforcée pour la période 2012-2014	210
II.– LA VALORISATION DE L'ATTRACTIVITÉ DU SITE FRANCE	211
A.– EN 2011, L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE SE CONFIRME.....	211
B.– LE RÔLE DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX	213

Dans le cadre des nouvelles règles de gouvernance budgétaire adoptées par les pays de la zone euro à la fin de l'année 2011 ⁽¹⁾, la Commission européenne a présenté le 14 février 2012 son premier rapport sur le mécanisme d'alerte ⁽²⁾.

Concernant la France, elle y fait état des risques de déséquilibres macroéconomiques qui pèsent sur notre pays en raison de la perte de parts de marchés à l'exportation et du niveau élevé de la dette publique (85,8 % du PIB en 2011). En effet, dans un environnement de plus en plus mondialisé, la France menace de décrocher : sa part de marché dans les exportations mondiales a chuté de 19,4 % entre 2005 et 2010⁽³⁾. Cette dégradation entraîne un déficit croissant de son compte courant, passé d'un excédent de 3,1 % du PIB en 1999 à un déficit à partir de 2005, qui a atteint 2,6 % en 2011 (soit 51 milliards d'euros).

Si la Commission européenne n'a pas jugé nécessaire d'enclencher une procédure pour déséquilibre excessif à l'encontre de la France, il n'en demeure pas moins que le déficit récurrent de la balance commerciale depuis 2003 constitue un véritable marqueur de la perte de compétitivité de notre économie.

L'année 2011 a pourtant vu les exportations françaises progresser en volume (+ 5,3 %), en ligne avec la croissance des échanges internationaux (+ 4,7 %), et rejoindre enfin leur niveau d'avant crise (421 milliards d'euros). Mais avec un rythme des importations encore plus soutenu (492 milliards d'euros), aussi bien en volume qu'en valeur, le solde de la balance commerciale a affiché un déficit record de 70,3 milliards d'euros (soit 21,6 milliards d'euros de plus qu'en 2010). Les prévisions pour 2012 n'offrent malheureusement pas de véritables perspectives d'amélioration (68 milliards d'euros de déficit sont déjà enregistrés sur les douze derniers mois).

(1) Débutée en 2010, la crise des dettes souveraines s'est aggravée à l'été 2011, mettant en lumière les carences en matière de gouvernance économique et budgétaire de la zone euro. Celle-ci a donc été renforcée avec l'entrée en vigueur en décembre 2011 du « six-pack », un ensemble de règles composé de cinq règlements et d'une directive proposés par la Commission européenne et approuvés par les 27 États membres et le Parlement européen en octobre 2011.

(2) Conformément à l'article 3 du règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

(3) Seules la Grande-Bretagne et la Grèce font une plus mauvaise performance (avec des pertes de parts de marché en repli de respectivement 24 % et 20 %).

L'augmentation du poids de la facture énergétique (62,4 milliards d'euros), liée au renchérissement du prix des matières premières (le prix du baril de Brent est passé de 90 \$ en décembre 2010 à 120 \$ en avril 2011), et l'euro fort sont deux raisons traditionnellement invoquées pour expliquer « la fatalité » de ce déficit. Mais l'Allemagne, qui connaît pourtant des conditions équivalentes, a réalisé la même année un excédent commercial de 157 milliards d'euros ⁽¹⁾.

D'autres raisons sont donc à chercher dans les caractéristiques de l'appareil exportateur français qui souffre de plusieurs faiblesses structurelles : une mauvaise répartition géographique des échanges (majoritairement orientés vers les pays européens alors qu'y sévit la crise), une spécialisation sur des segments où les produits sont les plus fortement soumis à la concurrence étrangère ⁽²⁾, un tissu d'entreprises exportatrices insuffisamment développé et trop concentré.

S'y ajoute en outre un ensemble d'évolutions défavorables depuis une dizaine d'années qui ont contribué à une lente dégradation de la compétitivité coût (évolution du coût unitaire des salaires réels ; choix stratégiques d'organisation industrielle, illustrés par la situation du secteur automobile ⁽³⁾) et de la compétitivité hors prix (insuffisante amélioration de la qualité des produits, déficit d'innovation...).

Aussi, tout au long de l'année 2011, pour tenter de relancer la capacité exportatrice de notre pays, le Gouvernement a décidé la mise en œuvre de mesures nouvelles destinées à :

– mieux coordonner les organismes d'appui et gagner en efficacité dans les détections des marchés porteurs et des entreprises potentiellement exportatrices (relance en mai du portage des PME avec la « Charte Pacte Export », signature en juillet de la Charte nationale des partenaires de l'export...);

– rationaliser les dispositifs financiers de soutien à l'export (réforme de l'assurance prospection, création d'une « boîte à outils export »);

– mieux former et mobiliser la jeunesse à l'international, en ouvrant la formule du volontariat international en entreprise aux filières professionnelles (création du VIE Pro).

A également été poursuivie la réforme du dispositif de soutien public à l'exportation engagée en 2007, réorganisé autour de l'Agence française pour le développement international des entreprises UBIFRANCE, dont les moyens ont été renforcés. Cette politique constitue, au plan budgétaire, le premier volet de

(1) *Études et éclairages*, n° 23, juin 2011 : Une facture énergétique en hausse, mais relativement moins élevée que chez nos voisins européens : au final, la facture énergétique française rapportée au PIB (2,5 % du PIB en 2010) est relativement moins importante que celles de l'Allemagne ou l'Espagne (3 %) et de l'Italie (3,3 %).

(2) *Études et éclairages*, n° 15, juillet 2010, Une spécialisation en mouvement.

(3) *Études et éclairages*, n° 30, avril 2012 : Des stratégies automobiles différentes en France et en Allemagne.

l'action 7 Développement international et compétitivité des territoires du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission Économie.

Par ailleurs, si les pouvoirs publics attachent une importance particulière à l'attractivité de la France en mettant en œuvre une politique offensive de soutien à la compétitivité et à l'innovation, des actions spécifiques sont également conduites auprès des investisseurs internationaux pour attirer leurs projets d'implantation en France. Le financement de ces actions, confiées à l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), constitue le second volet de l'action 7.

Au total, les crédits consommés de l'action 7 s'élèvent en 2011 à 119,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit respectivement près de 12 % et 6 % des crédits totaux consommés de la mission. Le niveau de consommation est très proche de la prévision (99,6 %).

I.- UN BUDGET EXÉCUTÉ DANS UN CONTEXTE DE POURSUITE DES RÉFORMES ENGAGÉES

A.- UBIFRANCE, PIVOT DU DISPOSITIF DE SOUTIEN À L'INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES

La réforme du réseau international du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a principalement été orientée sur la réorganisation de l'action d'UBIFRANCE, pour en faire le pivot du soutien aux entreprises dans leurs démarches à l'exportation.

En 2011, UBIFRANCE est désormais la structure dédiée à l'accompagnement des entreprises françaises dans leur démarche à l'export. Dotée d'un réseau mondial de 65 bureaux situés dans 46 pays, sa mission est d'accompagner les entreprises dans leur développement à l'international, en leur offrant des services sur tous les segments de la chaîne, de l'identification des marchés à la concrétisation des projets.

Elle a pour ceci bénéficié du transfert d'effectifs et de moyens du réseau commercial de la direction générale du Trésor, permettant à celle-ci de se concentrer sur ses fonctions régaliennes. Cette dévolution a été réalisée en quatre vagues successives, conformément au calendrier prévisionnel, entre 2009 et 2012⁽¹⁾, faisant passer ses effectifs de 554 ETPT en 2007 à 1 383 ETPT en 2011 (1 418 prévus en 2012).

(1) Les deux premières vagues de la dévolution ont eu lieu en janvier et septembre 2009 et ont concerné 40 bureaux situés dans 28 pays. La troisième vague de dévolution en 2010 a concerné 24 bureaux situés dans 16 pays. Deux nouveaux bureaux, en Argentine et au Chili, ont été ouverts en 2011. La dernière phase était prévue pour le 1^{er} janvier 2012 : 17 pays à fort potentiel devaient être couverts, soit par l'ouverture de nouveaux bureaux (10 pays), soit par la mise en place des correspondants locaux (Angola, Bulgarie, Colombie, Gabon, Île Maurice, Kazakhstan, Koweït, Liban, Libye, Lituanie, Nouvelle-Zélande, Oman, Philippines, Qatar, Sénégal, Slovaquie, Slovaquie).

Budgétairement, en 2011, ces opérations se sont traduites par le transfert en provenance du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* d'un montant total de 8,45 millions d'euros en crédits de titre 2 (pour 224 ETPT) et 1,8 million d'euros de crédits de fonctionnement.

La subvention pour charges de service public versée par l'État à l'Agence a progressé de l'ordre de 8 % en autorisations d'engagement et en crédits de paiement entre 2010 et 2011, pour s'établir à 77,1 millions d'euros. Dans le même intervalle, les dépenses d'intervention ont progressé de 25 %, passant de 19,9 à 25 millions d'euros.

Une dotation initialement prévue pour OSEO a pu être redéployée vers les deux opérateurs du programme (UBIFRANCE et l'AFII) qui ont ainsi bénéficié à titre exceptionnel d'un complément de subvention pour financer deux opérations spécifiques (une contribution au plan de communication 2011-2012 de 2 millions d'euros pour l'AFII et une contribution complémentaire au titre de la compensation du taux de change 2010 de 1,6 million d'euros pour UBIFRANCE).

B.– L'ANALYSE DU VOLET PERFORMANCE

1.– Les objectifs fixés à UBIFRANCE par la convention 2009-2011 révisée sont atteints

Dans le cas de l'action 7, l'objectif retenu est d'améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation.

L'indicateur 2.1 mesure l'*efficacité du dispositif du développement international des entreprises françaises*. Cette formulation générale ne prend pas en compte le fait que les éléments de calcul retenus sont les services offerts par le seul opérateur UBIFRANCE. Il conviendrait donc de le préciser en modifiant l'intitulé de la façon suivante : *Efficacité du dispositif UBIFRANCE de soutien aux entreprises à l'export*, selon la recommandation formulée par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) qui, par ailleurs, a validé le dispositif de performance du programme ⁽¹⁾.

Cet indicateur est constitué d'un ratio qui rapporte le nombre d'entreprises accompagnées sur les marchés extérieurs par UBIFRANCE (participation à des salons, procédure SIDEX, etc.) au nombre d'ETP en poste à l'issue de la dévolution (1 388).

En 2011, les résultats obtenus sont plutôt favorables puisqu'ils se rapprochent de la cible fixée (ratio de 19 pour une prévision de 19,4) : UBIFRANCE a quasiment atteint son objectif de réaliser 20 000 opérations d'accompagnement d'entreprises (foires, missions, ...) et dépassé légèrement celui de 7 000 VIE en

(1) Rapport n° 129 de septembre 2011.

poste. Il est important toutefois de souligner que cette dernière cible a été sensiblement abaissée par avenant à la convention signée en septembre 2011 (7 000 au lieu de 10 000).

2.– La démarche de performance d'UBIFRANCE est renforcée pour la période 2012-2014

En France, le tissu des entreprises exportatrices est marqué par quelques caractéristiques fortes :

– la quasi-totalité d'entre elles sont des PME (98 % ont moins de 250 salariés, 73 % sont même des TPE de moins de 20 salariés), mais le tissu global des PME n'est pas assez porté vers l'exportation ;

– la part relative de ces PME exportatrices dans le chiffre d'affaires total réalisé à l'export n'est que de 22 %. *A contrario*, les entreprises de plus de 1 000 salariés représentent seulement 1 % de l'ensemble des exportateurs, mais leur part dans le montant total exporté atteint 38 % ;

– enfin, leur nombre est faible comparé à nos partenaires européens (300 000 entreprises exportatrices en Allemagne, 200 000 en Italie) et stagne (123 600 en 2005, 116 000 en 2009, 117 200 en 2011), ce qui n'empêche pas cependant le volume des exportations de progresser (342 milliards en 2009, 421 milliards en 2011).

Ces constats ont logiquement conduit le Gouvernement à fixer à UBIFRANCE des objectifs quantitatifs d'augmentation du nombre d'entreprises bénéficiaires de ses prestations (10 000 nouveaux exportateurs et 20 000 accompagnements d'entreprises en 2011). Mais cette orientation du soutien public basé sur le postulat d'un gisement potentiel de PME nouvellement exportatrices a fait l'objet de réserves de la part de la Cour des comptes l'an dernier⁽¹⁾. En effet, au vu des difficultés d'insertion dans le commerce international des entreprises primo exportatrices françaises, cette stratégie lui semblait comporter un certain nombre de risques pouvant même entraîner des coûts supplémentaires pour les finances publiques.

Aussi, pour améliorer le ciblage et le suivi des prestations offertes par UBIFRANCE, le choix d'une approche plus qualitative a été fait dans l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance (COP) signé pour 2012-2014, et une attention accrue portée aux résultats obtenus par les PME et ETI. Pour la période considérée, ces objectifs ont été reformulés de la façon suivante :

– accompagner à l'international 17 000 PME et ETI différentes ;

(1) Rapport public annuel 2011, « Le soutien public aux entreprises exportatrices », pages 251 à 278.

– pour atteindre cet objectif, réaliser 60 000 prestations d’accompagnement de PME et ETI, dont au moins 70 % réalisés par UBIFRANCE en propre ;

– en termes de résultats concrets pour l’emploi, ces actions en propre devront aboutir à développer 10 000 nouveaux courants d’affaires au bénéfice de 6 000 PME et ETI différentes ;

– favoriser le recrutement de 15 000 volontaires internationaux en entreprises, dont 6 000 pour le compte de PME et ETI sur les marchés étrangers.

L’Agence a fait réaliser un sondage en juin 2012 montrant des résultats plutôt prometteurs. Sur 958 PME qu’elle a accompagnées dans leurs démarches de prospection au premier semestre 2011, 82 % disent avoir pu identifier de nouveaux contacts potentiels. Un tiers (32 %) a conclu au moins un courant d’affaires (obtention de commandes, accord commercial, ...) et 28 % prévoient d’en faire autant.

Des PME accompagnées en 2008 et 2009 font de meilleurs scores : respectivement 38 % et 41 % d’entre elles disent avoir conclu au moins un courant d’affaires. Des chiffres qui montrent qu’il faut nécessairement un peu de temps avant que les retombées commerciales soient effectives.

II.– LA VALORISATION DE L’ATTRACTIVITÉ DU SITE FRANCE

A.– EN 2011, L’ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE SE CONFIRME

Être attractive pour attirer les investissements étrangers est un enjeu stratégique pour la France. Après avoir bien résisté en 2009 au plus fort de la crise (639 projets d’investissement recensés) et vivement rebondi en 2010 avec le redémarrage de l’économie mondiale (782 projets), l’attractivité de la France se confirme en 2011 et le pays conserve son statut de place incontournable pour les investissements internationaux dans le monde.

L’Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a en effet recensé, dans son bilan annuel⁽¹⁾, 698 projets d’investissements directs étrangers : ainsi, en dépit de la crise des dettes souveraines qui a marqué la seconde moitié de l’année 2011, ce résultat représente la seconde meilleure performance enregistrée depuis dix ans (2010 constituant une année record). Il place la France au quatrième rang mondial (derrière les États-Unis, la Chine et Hong-Kong) et au deuxième rang européen (17 % des projets d’investissement) derrière le Royaume-Uni (20 %) mais devant l’Allemagne (12 %).

(1) www.invest-in-france.org.

Il confirme des tendances observées depuis plusieurs années :

– logiquement, en lien avec un nombre de projets moins élevés, le nombre d’emplois créés ou sauvegardés en 2011 (27 958) est en baisse (– 12 %) par rapport à 2010 (31 815), mais reste cependant dans la moyenne annuelle observée depuis 1993 (27 761 emplois). C’est surtout le nombre d’emplois créés par projet qui connaît une baisse régulière depuis six ans : de l’ordre de 60 en 2006, il n’est plus que de 40 en 2011. En cause principalement la part croissante des projets dans les activités à forte valeur ajoutée et contenus technologiques, moins intensifs en main-d’œuvre. Explication à laquelle s’ajoute un certain attentisme des investisseurs, qui préfèrent reporter leurs projets au vu du contexte économique incertain ;

– l’année 2011 confirme la part croissante des projets d’extension : 46 % du total en 2011 (et 49 % des emplois créés ou maintenus, contre 35 % en 2010), contre 40 % en 2010 ;

– le nombre plus élevé des projets de petite taille : 380 projets d’une taille inférieure à 20 emplois ont été recensés en 2011, soit 54 % de l’ensemble des projets, quand ils comptaient pour 51 % en 2010 et 42 % du total en 2007 ;

– la majeure partie des investissements (60 %) reste d’origine européenne. Les pays émergents voient leur présence augmenter mais celle-ci reste encore marginale : seuls 6 % des projets sont en provenance des BRIC, contre 4 % en 2006, et 1 % en 2003.

D’autres évolutions sont plus surprenantes :

– l’année 2010 avait été très satisfaisante quant à l’évolution du nombre de projets d’implantation de centres de R & D (51 en 2010 contre 21 en 2008) ou d’installation de quartiers généraux (40 en 2010, soit quatre fois plus qu’en 2009), illustrant de façon nette l’impact des mesures prises par le Gouvernement pour renforcer l’attractivité du pays, telles que la réforme de la taxe professionnelle, l’autonomie des universités, le renforcement du crédit d’impôt recherche et le lancement du programme des investissements d’avenir. Or en 2011, les résultats dans ce domaine marquent le pas : le nombre de projets de R & D recule de 22 % par rapport à 2010 (40 projets) ;

– alors que le thème de la désindustrialisation domine les débats sur la situation économique de notre pays, les États-Unis redeviennent en 2011 les premiers investisseurs en France (place qu’ils avaient perdue en 2009 au profit de l’Allemagne), et leurs investissements progressent nettement dans l’industrie (149 décisions d’investissement), en particulier dans les secteurs des médicaments et des biotechnologies appliquées, des équipements médicaux, de la chimie et de la plasturgie, des matériels aéronautiques et ferroviaires. Un résultat que confirme le baromètre 2012 de l’attractivité du site France publié par Ernst & Young : la

France occupe la première place au classement européen des implantations industrielles avec 170 projets annoncés (sur 540) — contre 121 en Allemagne et 92 au Royaume-Uni — et 7 785 créations d'emplois industriels (sur 13 164), soit 60 % du total.

B.– LE RÔLE DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

Créée en 2001, l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ⁽¹⁾ est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous une double tutelle ministérielle ⁽²⁾. Elle apparaît donc comme opérateur de l'État dans deux programmes : le présent programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission Économie et le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission Politique des territoires.

Elle est chargée des trois missions suivantes :

– la promotion du territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion ;

– la prospection des investisseurs et des projets internationalement mobiles ;

– le rôle de coordination entre entreprises, collectivités territoriales, agences de développement, administrations de l'État et prestataires de services, pour faciliter l'accueil des investissements internationaux et assurer la cohérence des propositions d'accueil des territoires.

Elle est également force de proposition auprès du Gouvernement quant aux mesures nécessaires pour accroître et renforcer l'attractivité de la France. À ce titre, elle a participé à la réunion du Conseil stratégique de l'attractivité ⁽³⁾, qui s'est tenue le 28 mars 2011, au cours de laquelle :

– a été rappelée la place déterminante occupée par les sociétés étrangères dans notre pays. La France compte en effet 20 000 entreprises étrangères, qui sont à l'origine de plus de deux millions d'emplois, de 22 % de l'effort de recherche et de 40 % des exportations industrielles ;

(1) Par la loi n° 2041-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques.

(2) Depuis la nomination du nouveau gouvernement du 21 juin 2012, celle du ministère de l'Égalité des territoires et du logement et celle du ministre de l'Économie et des finances.

(3) Le Conseil stratégique de l'attractivité, créé en 2004, ne s'était plus réuni depuis 2007. Il regroupe 25 grandes entreprises étrangères employant 56 000 personnes en France, pour un chiffre d'affaires de 23 milliards d'euros ; <http://www.invest-in-france.org/Medias/Publications/1372/dossier-presse-conseil-strategique-attractivite-2011-afii-fi-en.pdf>.

– de nouvelles mesures visant à simplifier l'accueil de l'investissement étranger ont été annoncées (création d'un service d'accueil fiscal unique dédié aux entreprises non-résidentes, déploiement d'une procédure « *fast-track* » pour accélérer le passage aux frontières à Roissy et Orly et création d'une plateforme d'information et de mise en relation directe pour toute entreprise étrangère ayant un projet).

Du fait de sa double tutelle, l'AFII perçoit une subvention pour charges de service public au titre du présent programme 134 à hauteur de 16,8 millions d'euros et du programme 112 à hauteur de 7,1 millions d'euros. Au total, le montant des subventions de l'État ainsi versé en 2011 s'élève à 23,9 millions d'euros, un niveau légèrement supérieur au montant inscrit en loi de finances initiale (22,6 millions d'euros), la différence provenant d'un redéploiement de crédits de 2 millions d'euros pour financer la poursuite du plan de communication 2011-2012 et pour le solde, d'annulation de crédits mis en réserve.

L'activité d'accompagnement des investisseurs étrangers n'est pas mesurée dans le présent rapport annuel de performances mais un indicateur existe dans le volet performance du programme 112, ainsi libellé : *Taux 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 du présent rapport.

ÉCONOMIE :
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ;
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ;
COMPTE SPÉCIAL *ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX*

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES</i>	216
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE QUI RESTE PERFECTIBLE.....	216
1.– Des fonds de concours de plus en plus importants	216
2.– Le respect du schéma d'emploi a été amélioré en 2011.....	217
3.– Une masse salariale qui augmente moins vite.....	217
B.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE EN VOIE DE STABILISATION	218
1.– Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques.....	218
2.– Traiter l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité.....	219
3.– Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques	219
4.– Assurer l'efficacité de la collecte régulière de l'Enquête emploi en continu (EEC)	219
II.– LE PROGRAMME <i>STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI</i>	220
A.– LES BESOINS AVAIENT ÉTÉ SOUS-ESTIMÉS EN LFI	220
1.– Les crédits inscrits en loi de finances initiale restent insuffisants.....	220
2.– L'architecture insatisfaisante du programme 305.....	221
3.– La sous-dotation des crédits destinés à la Banque de France	222
B.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	222
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.....	222
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	222
3.– Assurer la transposition des directives européennes dans les délais	223
4.– Assurer l'efficacité du réseau international de la direction générale du Trésor	223
III.– LE COMPTE SPÉCIAL <i>ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX</i>	223

I.— LE PROGRAMME STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

D'abord inclus en 2007 dans la mission Stratégie économique et pilotage des finances publiques, le programme 220, qui recouvre les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques, a été intégré en 2008 à la mission Pilotage de l'économie française. Depuis 2009, cette mission, qui a subi de nombreuses modifications, a été rebaptisée Économie.

Ce programme est le troisième en volume de crédits consommés de la mission Économie et le second en termes d'effectifs employés. Il porte essentiellement des crédits de personnel qui représentent 82 % de son budget.

A.— UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE QUI RESTE PERFECTIBLE

1.— Des fonds de concours de plus en plus importants

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2011 se sont élevés à 437,9 millions d'euros. L'ouverture de 15 millions d'euros en cours d'exercice, ainsi que l'apport de 16,4 millions d'euros de fonds de concours ont porté le montant total des crédits disponibles à 469,3 millions d'euros dont 447,2 ont été consommés (95,3 %).

En crédits de paiement, les moyens votés en loi de finances initiale pour 2011 se sont élevés à 434,6 millions d'euros. Ces crédits ont été abondés de 5,4 millions d'euros d'ouvertures supplémentaires en cours d'exercice ainsi que de 16,4 millions d'euros de fonds de concours, portant le total des moyens disponibles à 456,4 millions d'euros dont 448,4 millions d'euros (98,3 %) ont été consommés, un montant similaire à celui de l'exercice 2010.

Les dépenses de l'INSEE se sont inscrites en hausse de 7 millions d'euros (+ 1,6 %) en autorisations d'engagement alors qu'elles ont connu une remarquable stabilité en crédits de paiement, malgré le début du transfert d'une partie des services à Metz, ce qui mérite d'être souligné.

Le Rapporteur général constate toutefois que les dépenses ont excédé les sommes inscrites par le Parlement en loi de finances initiale et qu'elles n'ont été rendues possibles que grâce aux importants fonds de concours, enregistrés fin 2010 et reportés en 2011, ainsi qu'aux ouvertures intervenues en cours d'exercice. Les fonds de concours représentent désormais le quart des dépenses de fonctionnement du programme et entraînent des reports de dépenses d'un exercice sur le suivant, contrevenant ainsi au principe d'annualité budgétaire, comme le souligne la Cour des comptes. Fin 2011, il reste selon la Cour « 5,2 millions d'euros de charges à payer et 16 millions d'euros de restes à payer. Ces montants restent très élevés. »

Pour autant, le programme 220 a fini l'exercice avec un reliquat de crédits (effet conjugué de la récupération de trop-perçus et d'une masse salariale pour les enquêteurs de l'INSEE inférieure à la prévision) qui a donné lieu à un mouvement de fongibilité asymétrique de 1,79 million d'euros.

2.— Le respect du schéma d'emploi a été amélioré en 2011.

Le nombre d'emplois (en ETPT) autorisés en loi de finances initiale était fixé à 5 221, en diminution de 107 par rapport au plafond d'emploi pour 2010. Les réalisations se sont élevées à 5 159 emplois en 2011. Cet effort (- 169), supérieur à celui qui était demandé, mérite d'être salué d'autant que le schéma d'emplois n'avait pas été respecté en 2010.

Le taux de remplacement des départs à la retraite est passé de 75 % en 2010 à 53 % en 2011, se rapprochant nettement de l'objectif national fixé à 50 %. L'application de la règle du non remplacement d'un départ sur deux aurait dégagé, selon la Cour des comptes une économie nette de 2 millions d'euros.

Toutefois, cette amélioration dans le pilotage de la masse salariale n'est qu'apparente et s'explique par le report de l'opération de délocalisation d'une partie des services à Metz, initialement prévue en 2011. En effet, les 62 emplois non pourvus en sus des 107 supprimés s'expliquent par des entrées moins nombreuses que prévues en raison du retard pris par l'opération messine. La gestion 2012 risque donc de s'avérer particulièrement délicate car elle devrait subir l'impact de ce transfert décalé, en plus d'une programmation traditionnellement fragile.

3.— Une masse salariale qui augmente moins vite

La réduction des effectifs contribue à ralentir la hausse des rémunérations et charges sociales, à défaut de stabiliser les dépenses de titre 2. En 2011, les frais de personnel se sont élevés à 365,9 millions d'euros contre 363,9 en 2010 (+ 0,55 %). Ce résultat fait suite à une forte augmentation qui avait été enregistrée en 2010 (+ 8,8 millions d'euros, soit + 2,5 %).

Depuis plusieurs années, le Parlement et la Cour des comptes considèrent que les crédits du titre 2 de l'INSEE ne sont pas réellement justifiés au premier euro dans la mesure où les rémunérations des enquêteurs vacataires que l'Institut emploie en grand nombre ne sont pas retraçables dans le plafond d'emploi autorisé. Une réflexion et des négociations sont engagées pour modifier le cadre d'emploi des enquêteurs qui, en passant du statut de pigiste à celui de contractuel, pourraient être pris en compte dans le plafond d'emploi du programme. La mise en œuvre de cette réforme, déjà évoquée l'an dernier, semble toutefois avoir pris du retard.

Les principales mesures indemnitaires intervenues en 2011 ont représenté un montant total de 5,6 millions d'euros. Elles concernent principalement la deuxième tranche de l'alignement du régime indemnitaire des agents de catégorie B et C de l'INSEE sur le barème de leurs homologues de l'administration centrale (3,4 millions d'euros). La troisième et dernière tranche est prévue en juillet 2012.

Par ailleurs, les coûts indiciaires et indemnitaires d'entrée des agents du programme ont largement dépassé les prévisions initiales : 78 810 euros pour un administrateur contre 58 954 prévus, 47 829 pour un agent de catégorie A contre 38 355 prévus, etc. L'INSEE explique ce phénomène par la part importante d'administrateurs hors classe et d'attachés principaux, en retour de détachement et de disponibilité, alors que les coûts retenus étaient basés sur des entrées de nouveaux fonctionnaires sortant d'écoles de formation. Les coûts de sortie, en revanche, correspondent aux prévisions.

B.– DES INDICATEURS DE PERFORMANCE EN VOIE DE STABILISATION

En 2009, certains indicateurs avaient été revus et rendus plus compréhensibles, conformément aux préconisations du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) et du Rapporteur général. En 2010, des modifications avaient encore été apportées pour répondre aux critiques de la Cour des comptes. En 2011, pour la première fois, objectifs et indicateurs de performance n'ont pas été modifiés.

1.– Respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques

Les engagements européens de notre pays font l'objet d'un objectif assorti de deux sous-indicateurs : le premier s'intéresse aux délais de diffusion des comptes trimestriels, le second au délai de diffusion des indices économiques conjoncturels.

Le projet annuel de performances tablait sur un objectif d'un seul jour de retard pour le premier sous-indicateur. Mais l'année 2011 s'est avérée meilleure que prévue puisque aucun retard n'a finalement été enregistré, les douze transmissions ayant été réalisées dans les délais exigés par nos engagements européens. Le second sous-indicateur nous apprend que les 72 transmissions à Eurostat effectuées en 2011, dont 64 obligatoires, ont également été réalisées dans les délais. Cela constitue un progrès par rapport aux deux jours de retard enregistrés en 2010.

2.– Traiter l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité

Cet objectif est assorti d'un indicateur qui mesure le pourcentage de communes pour lesquelles l'enquête de recensement est traitée dans les délais prescrits. Pour un objectif invariablement fixé à 99,965 %, le résultat a toujours été égal à 100 % au cours des quatre derniers exercices. Le Rapporteur général, comme la Cour des comptes, pose la question de l'intérêt de cet indicateur et de son éventuel remplacement.

3.– Alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques

Cet objectif, qui est l'un des axes principaux de la refonte des statistiques structurelles d'entreprises, est mesuré à travers un indicateur qui mesure le temps consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires des enquêtes sectorielles annuelles.

En 2009, l'indicateur avait mesuré si la demande adressée aux entreprises avait bien été allégée de moitié par rapport à la situation antérieure. En 2010, l'indicateur se bornait à mesurer si le temps moyen pour répondre aux enquêtes indiqué par les entreprises était inférieur à celui de l'année précédente. Cet indicateur, qui manquait à la fois de précision et d'ambition, avait été critiqué à la fois par le Parlement et par la Cour des comptes.

L'INSEE a donc décidé de retenir, à partir de 2011, un indicateur permettant de vérifier si le temps médian de réponse restait inférieur à une heure, ce qui a été le cas l'an dernier.

4.– Assurer l'efficacité de la collecte régulière de l'Enquête emploi en continu (EEC)

L'indicateur associé à cet objectif fournit un indice d'évolution du coût unitaire de la collecte régulière de l'Enquête emploi en continu depuis 2006, en euros constants. Pour un objectif fixé à 104 au maximum, l'indice réalisé en 2011 ne s'élève qu'à 85,3 ce qui témoigne d'une bonne maîtrise de ce paramètre et d'une réelle stabilité par rapport à 2010.

Les résultats des gestions 2009, 2010 et 2011 montrent que le coût mesuré est très inférieur à la cible initiale. Par conséquent, le Rapporteur général suggère que soit fixée une cible plus ambitieuse.

II.- LE PROGRAMME STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI

Ce programme, créé en 2008 sous l'appellation *Politique économique et de l'emploi* a pour objet de mettre en synergie les interventions des différents acteurs qui concourent à l'action du Gouvernement en matière de compétitivité des entreprises et de politique fiscale. Le programme 305 comprend trois actions, dont deux sont mises en œuvre par la direction générale du Trésor, la première relevant de l'administration centrale et la seconde du réseau des missions économiques à l'étranger ; la troisième relève de la direction de la Législation fiscale. Ce programme a vocation à aider l'exécutif à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays.

Depuis sa création, le programme 305 connaît régulièrement des variations de périmètre importantes. En 2011, le transfert à Ubifrance, opérateur du programme 134, de la partie commerciale du réseau à l'étranger de la direction générale du Trésor s'est poursuivi. Les transferts en moyens humains et matériels qui sont associés à cette dévolution représentent 8,45 millions d'euros en crédits de personnel (224 ETPT) et 1,82 million d'euros en crédits de fonctionnement.

A.- LES BESOINS AVAIENT ÉTÉ SOUS-ESTIMÉS EN LFI

1.- Les crédits inscrits en loi de finances initiale restent insuffisants

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2011 se sont élevés à 485,2 millions d'euros. 26,8 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en cours d'exercice, portant la ressource totale à 512 millions d'euros dont 505,6 millions d'euros ont été réellement consommés (99 %).

En crédits de paiement, les 485,2 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont enregistré en cours d'exercice les mêmes abondements que les autorisations d'engagement, ce qui a porté le montant total des fonds disponibles à 511,7 millions d'euros. Sur ce montant, 507,1 millions ont effectivement été consommés (99 %).

Les crédits consommés en 2011 par ce programme ont été largement supérieurs à ceux de l'exercice 2010 (354,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 352,7 millions d'euros de crédits de paiement), en raison principalement de la hausse du remboursement des missions d'intérêt général exercées par la Banque de France, calculé désormais en coûts complets, suite aux recommandations de la Cour des comptes et du Parlement. Toutefois, le niveau des crédits inscrits en loi de finances initiale ayant été insuffisant, le programme a bénéficié, comme les dernières années, d'une ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative.

Ce programme comptait en 2011 un plafond d'emplois de 2 017 ETPT, pour un effectif réalisé de 1 963 agents. Ce chiffre traduit une baisse apparente de 258 agents par rapport à 2010. En réalité, si l'on soustrait les transferts d'emplois intervenus au titre de la dévolution des activités commerciale du réseau à Ubifrance, ce sont seulement 50 postes qui ont été supprimés à périmètre constant, un nombre similaire à celui de l'exercice précédent.

La diminution du nombre d'agents, qu'il s'agisse de suppressions de postes ou de transferts, conduit à une nouvelle baisse des crédits de titre 2 : 148,5 millions d'euros de rémunérations et charges sociales ont été consommés en 2011 contre 156,6 millions d'euros en 2010 (et 186 millions d'euros en 2008, avant le début de la réforme d'Ubifrance). Toutefois, cette baisse n'est que de 5,2 %, largement inférieure à la baisse des effectifs (- 11,6 %).

Le mauvais calibrage global entre le plafond de crédits et les plafonds d'emplois a nécessité l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance en cours d'exercice pour un montant de 3,3 millions d'euros, ce qui constitue une situation inédite pour le titre 2 du programme 305.

2.- L'architecture insatisfaisante du programme 305

Depuis sa création en 2008, ce programme a été réduit significativement : il a perdu la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ainsi que les ressources du réseau commercial à l'étranger. Comme la Cour des comptes, le Rapporteur général considère qu'il est difficile de voir dans ce programme un ensemble cohérent d'actions concourant à la mise en œuvre d'une politique publique. Les changements incessants de périmètre témoignent d'une absence de ligne directrice.

Le programme comprend par exemple le remboursement des missions d'intérêt général exercées par la Banque de France, telles les commissions de surendettement, qui n'ont aucun rapport avec la stratégie économique. Une grande partie des autres missions remboursées à la Banque de France sur les crédits de cette mission n'y participent pas non plus.

À l'opposé, le programme 305 n'inclut pas tous les moyens qui lui sont alloués. Les moyens de fonctionnement courant, hors personnel de la direction générale du Trésor et de la direction de la Législation fiscale sont pris en charge par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines du ministère du budget*. De même, la fonction immobilière du programme est répartie entre trois autres programmes. Les crédits du programme 305 ne retracent donc pas la réalité du coût de la politique menée ce qui fait dire à la Cour des comptes, très critique, que les « *changements incessants de périmètre témoignent d'une absence de lignes directrices dans la construction de ce programme, dont le contenu mériterait d'être revu.* »

3.– La sous-dotation des crédits destinés à la Banque de France

La principale difficulté du programme 305 réside dans la budgétisation des crédits hors titre 2 nécessaires à la rémunération au coût complet des prestations réalisées par la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer. En effet, ce programme a fait face ces dernières années à des sous-budgétisations chroniques en lois de finances initiales, ce qui nécessitait en gestion des ouvertures de crédits supplémentaires.

En 2010, pour la première fois, la budgétisation des crédits destinés à la Banque de France était inscrite au plus juste dans le projet de loi de finances. Cependant cette enveloppe a fait l'objet d'amendements parlementaires redéployant une partie des crédits (23,4 millions d'euros) lors du débat en loi de finances initiales, ce qui a conduit le Gouvernement à ouvrir des crédits supplémentaires en gestion.

En 2011, pour la seconde fois, les crédits en question ont été inscrits au plus juste dans le projet de loi de finances 2012. À ce jour, aucun amendement ni aucune annulation n'a obéré le montant programmé.

B.– OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

Le programme poursuit quatre objectifs assortis de cinq indicateurs de performance.

1.– Assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales

Le premier indicateur, met en évidence les écarts entre les prévisions économiques (croissance et inflation), réalisées aussi bien par l'INSEE que par les instituts de conjonctures, et la réalité. Le second indicateur mesure l'écart en matière de rentrées fiscales entre la prévision et la réalité.

Ces indicateurs, pour instructifs qu'ils soient, ne constituent ni des outils de pilotage ni des indicateurs mesurant la performance de l'administration dans la mesure où l'objectif de croissance annoncé en loi de finances initiale relève d'une décision gouvernementale d'ordre purement politique.

2.– Contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale

L'indicateur de performance indique un délai d'achèvement du code applicable au 1^{er} janvier en nette régression en 2011 : ce document, qui est généralement prêt en avril, n'est sorti l'an dernier que le 11 juin. De même, la proportion de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur d'un texte s'est effondrée, passant de 76,5 % en 2010 à 42,6 % en 2011, un résultat particulièrement faible.

Le Rapporteur général regrette que le nombre de textes d'application entrant dans le calcul de l'indice ne soit pas rendu public.

3.— Assurer la transposition des directives européennes dans les délais

L'indicateur associé à cet objectif mesure d'une part la performance purement administrative des services en matière de transposition (hors arbitrages ministériels, travail du Conseil d'État et débats parlementaires) tandis que le second mesure le pourcentage de directives intégralement transposées. Si la performance administrative est considérée comme parfaite (indice 1 sur 1), seules 70 % des directives sont, *in fine*, intégralement transposées dans les délais.

4.— Assurer l'efficacité du réseau international de la direction générale du Trésor

Cet objectif est assorti d'un indicateur mesurant, d'une part, le taux de satisfaction des administrations sur les demandes de veilles sectorielles et, d'autre part, le taux de retour des questionnaires d'évaluation. En 2011, les résultats ont été conformes aux objectifs avec des taux respectifs de 92,3 % pour le premier sous-indicateur et de 66,1 % pour le second.

Le Rapporteur général note avec satisfaction la mise en place, à compter de 2012, d'un objectif et d'un indicateur supplémentaires relatifs à l'activité de la Banque de France. Cet indicateur, qui était réclamé depuis plusieurs années par le Parlement et par la Cour des comptes, portera sur les performances de la banque en matière de gestion des dossiers de surendettement.

III.— LE COMPTE SPÉCIAL ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte de concours financier *Accords monétaires internationaux* comprend les programmes 811 *Relations avec L'Union monétaire ouest-africaine*, 812 *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale* et 813 *Relations avec l'Union des Comores*. Il retrace les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectués par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

Dévolu à la coopération monétaire avec la zone franc, ce compte de concours financier est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de cette coopération que sont l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro et la garantie de convertibilité illimitée.

Ce compte n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la zone franc l'exige. Aucun crédit n'a été demandé pour 2011.

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

SOMMAIRE

	Pages
I.– UN PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> MARQUÉ PAR L'EXPLOSION DE LA CHARGE DE LA DETTE EN 2011	226
A.– UNE PROGRESSION DE LA CHARGE DE LA DETTE DEUX FOIS PLUS RAPIDE QU'EN 2010 MALGRÉ DES TAUX HISTORIQUEMENT BAS	226
B.– DES PERFORMANCES BIEN MAÎTRISÉES	229
II.– LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i> : UNE DÉPENSE MULTIPLIÉE PAR CINQ EN 2011	232
A.– UNE DÉPENSE MULTIPLIÉE PAR CINQ PAR RAPPORT A 2010	232
B.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME LARGEMENT PERFECTIBLE ..	235
III.– LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ	236
A.– LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES	236
B.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS TRÈS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION	237
C.– DES PERFORMANCES EN BAISSÉ	238
IV.– LA LENTE DÉCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME <i>MAJORATION DE RENTES</i>	240

À 47,75 milliards d'euros de dépenses en 2011 ⁽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 L'EXPLOSION DE LA CHARGE DE LA DETTE EN 2011

A.- UNE PROGRESSION DE LA CHARGE DE LA DETTE DEUX FOIS PLUS RAPIDE QU'EN 2010 MALGRÉ DES TAUX HISTORIQUEMENT BAS

La charge de la dette de l'État – qui représente plus de 96,8 % de l'ensemble des dépenses de la mission – a atteint 46,25 milliards d'euros en 2011. Après la baisse exceptionnelle de la charge de la dette en 2009 (– 5,4 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale) et en 2010 (– 2,95 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale), le résultat d'exécution 2011 est en hausse de plus de 873 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2011.

Par rapport à 2010, la charge de la dette s'est accrue de 5,75 milliards d'euros en 2011, soit une progression deux fois plus rapide qu'en 2010 (+ 2,88 milliards d'euros par rapport à 2009).

CHARGE NETTE DE LA DETTE EN 2011

(en millions d'euros)

Exécution 2010	LFI 2011	LFR septembre 2011	Exécution 2011	Écart à LFI	Écart à LFR	Écart à l'exécution
40 503	45 382	46 820	46 256	+ 874	– 424	+ 5 752

Le surcroît de la charge de la dette par rapport à la loi de finances tient à :

- une inflation plus forte qu'anticipée au début de l'année 2011 portant la charge d'indexation du capital des obligations indexées à 4 milliards d'euros au lieu de 2,5 milliards prévus en loi de finances initiale ;

- un programme effectif d'émissions à moyen et long terme légèrement plus défavorable en trésorerie (et donc en charge budgétaire) que le programme indicatif retenu lors de la préparation du projet de loi de finances en août 2010. Ce surcroît aurait d'ailleurs été plus important si les taux courts ne s'étaient pas repliés à partir de l'été.

(1) Montant en AE et en CP, la totalité des dépenses de cette mission étant exprimées en AE=CP.

Ces révisions ont été intégrées, au fur et à mesure qu'elles ont été connues : ouverture de 1,438 milliard d'euros de crédits supplémentaires au titre des provisions pour indexation dans la loi de finances rectificative du 19 septembre 2011 puis annulation de crédits de 0,424 milliard d'euros dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2011

(en milliards d'euros)

	Exécution 2010	LFI 2011	LFR I 2011	LFR II 2011	LFR III 2011	LFR IV 2011	Exécution 2011	Écart à la LFI	Écart à l'exécution
I.- Besoin de financement	236,9	189,0	189,7	190,9	190,9	190,7	188,6	- 0,4	- 48,3
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2010	149,6	91,6	92,3	95,5	95,5	95,3	93,1	+ 1,5	- 56,5
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	29,5	48,8	48,8	48,7	48,7	48,7	48,8	0	+19,3
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	53,5	48,0	48,0	46,1	46,1	46,1	46,1	- 1,9	- 7,9
Amortissement des dettes reprises par l'État	4,1	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0	- 3,5
Variation des dépôts de garantie	+ 0,2	-	-	-	-	-	+ 0,1	+ 0,1	- 0,1
II.- Ressources de financement	236,9	189,0	189,7	190,9	190,9	190,7	188,6	- 0,4	- 48,3
Produit des émissions d'OAT et de BTAN (nettes des rachats)	187,4	186,0	186,0	184,0	184,0	184,0	183,4	- 2,6	- 4,2
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique	-	2,9	2,9	2,9	-	-	-	-	-
Variation nette des BTF	- 27	- 1,1	- 0,4	- 0,6	- 4,4	- 4,6	- 9,3	- 8,2	+17,7
Variation des dépôts des correspondants	+ 43,7	- 3,0	- 3,0	- 1,1	+ 4,5	+ 4,5	+12,4	+9,4	- 31,3
Variation du compte courant du Trésor	+ 22,1	+ 1,2	+ 1,2	+ 1,2	+ 1,2	+ 1,2	- 3,9	- 4,7	- 14,3
Autres ressources de trésorerie	10,6	3,0	3,0	4,5	5,6	5,6	6,1	3,1	- 4,5

OAT : obligations assimilables du Trésor ; BTAN : bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels ; BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés.

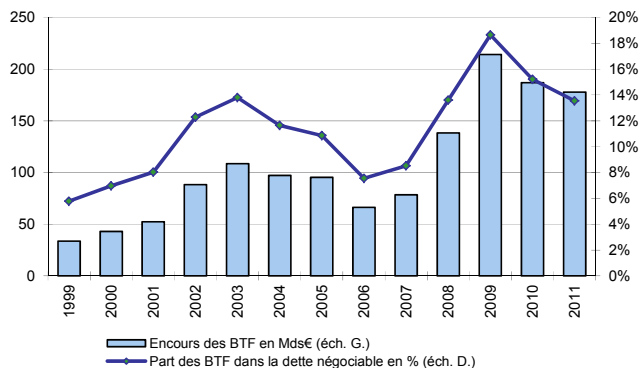
Ce tableau permet de constater la faible évolution du besoin de financement de l'État en 2011 par rapport à la loi de finances initiale (- 0,4 milliard d'euros), ce qui tranche avec l'exécution 2010 (+ 23,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2010). Il s'établit *in fine* à 188,6 milliards d'euros, se répartissant en 94,9 milliards d'euros d'amortissement de dette à moyen et long terme, 93,1 milliards d'euros de déficit à financer et 0,6 milliard d'euros de dettes reprises amorties.

En ce qui concerne les ressources de financement, si les émissions nettes de dette à moyen et long terme sont conformes à la prévision, les autres postes ont sensiblement varié, en particulier les dépôts des correspondants. Cette augmentation de + 12,4 milliards d'euros tient pour moitié aux dépôts de fonds des collectivités territoriales et des banques africaines. Pour la seconde moitié cela résulte de la poursuite de la politique de mutualisation des trésoreries publiques (ouverture de trois nouveaux comptes dans les écritures du Trésor : compte de l'État à la Coface, fonds stratégique d'investissement et fonds de solidarité vieillesse) et de la poursuite du rapatriement des fonds placés sur des Sicav par les établissements publics nationaux, les collectivités territoriales et leurs établissements.

La France a ainsi profité de conditions de financement favorables en 2011 malgré les turbulences constatées sur les marchés financiers. En effet, suite à la dégradation de la dette souveraine américaine par Standard & Poor's en août 2011 et l'exacerbation de la crise des dettes souveraines dans la zone euro, la France, en tant que pays jugé sûr, a bénéficié d'une « fuite vers la qualité ». Ainsi entre le début et la fin de l'été, toute l'augmentation du premier semestre pour les BTF à 3 mois et toute l'augmentation observée depuis la fin de l'été 2010 pour les titres à 10 ans ont été effacées. Par contre à l'automne, les marchés financiers ont connu de graves tensions entraînant une forte volatilité des taux d'emprunt. Après mobilisation des dirigeants européens, le taux français à 10 ans est revenu aux alentours de 3 % et le taux BTF à 3 mois a frôlé le 0 %. En conséquence, une baisse des taux courts a été constatée de 0,7 milliard d'euro sur la charge de la dette à court terme par rapport à la loi de finances initiale. En revanche, s'agissant de la dette à moyen et long terme, le reflux des taux n'a pas eu d'effet sur les taux faciaux des lignes abondées en 2011. Ce reflux permettra toutefois d'économiser des charges sur les lignes créées en 2012, celles-ci bénéficiant du gain « acquis » : le coupon de la dernière référence à 10 ans (10 avril 2022) est ainsi de 3 % alors que celui de la précédente référence (octobre 2021) était de 3,25 %.

L'encours de la dette négociable de l'État a, quant à lui, augmenté quasiment au même rythme qu'en 2010 (+ 81,6 milliards d'euros contre + 78,8 milliards d'euros en 2010) pour s'établir à 1 293 milliards d'euros. Cette quasi stabilisation s'est accompagnée d'une recomposition au profit des titres à moyen et long terme du fait de la baisse de 9,3 milliards d'euros de l'encours des BTF, dont la part dans l'encours total de la dette est redescendue à 13,5 % à la fin de l'année 2011.

L'ÉVOLUTION DE LA DETTE A COURT TERME DE L'ÉTAT



Source : rapport annuel de performance sur le programme Charge de la dette en 2011

B.– DES PERFORMANCES BIEN MAÎTRISÉES

Sur le plan de la performance, les résultats des 13 indicateurs associés aux 8 objectifs du programme sont reproduits dans le tableau présenté ci-après et présentent une exécution satisfaisante par rapport aux prévisions.

PERFORMANCE DU PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN 2011

Objectif	Indicateur	Prévision 2011	Résultat 2011
1. Couvrir le programme d'émission en toute sécurité	1.1 Adjudications non couvertes	0	0
	1.2 Taux de couverture moyen des adjudications	BTF : 200 %	BTF : 264 %
OAT et BTAN : 150 %		OAT et BTAN : 238 %	
2. Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire	2.1 Indicateur « temps »	+ 10 à - 10	+ 5,8
	2.2 Indicateur « allocation »	+ 10 à - 10	0,9
3. Piloter la durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	3.1 Durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	6,9	7,1
4. Optimiser le solde de l'État à la Banque de France en fin de journée en fonction des conditions de marché	4.1 Solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée (en % de journées où la cible a été atteinte)	80 %	90 %
5. Placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'État au meilleur prix	5.1 Rémunération des opérations de dépôts réalisées avec les SVT	EONIA ^(b)	EONIA + 0,064 %
	5.2 Rémunération des opérations de pensions livrées réalisées avec les SVT	swap EONIA - 0,02 %	swap EONIA - 0,089 %
6. Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor	6.1 Taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	95 %	95 %

	6.2 Taux d'annonce par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	95 %	98 %
7. Optimiser la gestion de la trésorerie au regard de l'endettement public	7.1 Mise en œuvre de la feuille de route visant à une optimisation de la gestion de la trésorerie	(composite)	(composite)
8. Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	8.1 Qualité du système de contrôle : occurrence des incidences ou infractions	0	0
	8.2 Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie	Dégradant le niveau du compte BdF : 0	Dégradant le niveau du compte BdF : 5
		Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0	Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 20
		Autres incidents : 0	Autres incidents : 40

(a) La réalisation de cet objectif est conditionnée à la reprise du programme de *swaps*, interrompu depuis 2002.

(b) *European overnight interbank average*. Ce taux représente le taux moyen, pondéré par les volumes, des prêts à un jour réalisés sur le marché interbancaire par un panel d'établissements bancaires de la zone euro.

Le respect des indicateurs de performance est fortement conditionné par le contexte des marchés. Pour autant, il confirme la qualité d'ensemble du dispositif d'émission et de gestion de la dette de l'État malgré les turbulences intervenues sur les marchés en 2011.

On relèvera en particulier :

– des émissions bien couvertes dans un contexte de fortes tensions sur le marché des dettes souveraines (indicateurs 1.1 et 1.2) : en 2011 l'Agence France Trésor (AFT) a couvert, comme les années précédentes, toutes ses émissions (30 séances d'adjudication d'OAT et BTAN et 51 séances d'adjudication de BTF). Les taux moyens progressent sensiblement (pour les taux à moyen et long terme 214 % en 2010 contre 238 % en 2011) et se situent nettement au-dessus des objectifs, ce qui peut s'expliquer notamment par le mouvement de « fuite vers la qualité » résultant de la crise des dettes souveraines en Europe (Grèce, Portugal, Irlande) qui permet aux États les mieux notés (comme la France et l'Allemagne notés AAA⁽¹⁾) de profiter d'une demande soutenue à des taux d'intérêt historiquement bas (2,8 % pour les émissions à moyen et long terme et 0,81 % s'agissant des BTF) ;

– les résultats de la gestion de la dette obligataire montrent des écarts contenus par rapport aux programmes de référence auxquels l'AFT compare sa gestion. Quoique situés dans la cible visée, l'indicateur « temps » montre que le programme réalisé par l'AFT a constitué une charge supplémentaire tandis que l'indicateur « allocation » suggère que l'adaptation en cours d'année du programme initialement prévu a été l'occasion d'un gain pour l'État. Pour

(1) La note souveraine de la France n'a été dégradée à AA+ que par une seule agence de notation, l'agence Standards & Poors le 13 janvier 2012.

permettre d'apprécier plus concrètement la performance mesurée par ces indicateurs, l'analyse des résultats présentée dans le RAP pourrait chiffrer, en valeur, le surcoût ou l'économie sur la charge de la dette que représentent ces écarts aux stratégies de référence ;

– une stabilisation de la durée de vie moyenne de la dette en l'absence de reprise du programme *swaps* : le programme d'échanges a été suspendu en septembre 2002, l'AFT considérant que les conditions de marché propices à une stratégie de réduction de la durée de vie moyenne de la dette (pente de la courbe des taux, niveau et volatilité des taux) n'étaient plus remplies. Depuis lors, les projets annuels de performances prévoient, de manière conventionnelle, une réduction de la durée de vie moyenne de la dette après *swaps* de 0,5 année dans l'hypothèse d'une réactivation du programme et sa stabilisation dans le cas contraire ⁽¹⁾. La durée de vie moyenne de la dette avant *swaps* s'est établie à 7 ans et 57 jours fin 2011 contre 7 ans et 68 jours fin 2010. La demande s'est un peu plus portée sur les échéances de moyen long terme (15-20 ans) que sur le très long terme (30-50 ans). Au total la maturité moyenne des OAT s'est raccourcie de 92 jours par rapport à 2010. La part de l'endettement à court terme a été légèrement réduite à 13,5 % du total de la dette négociable ;

– une amélioration certaine de la performance de l'AFT pour placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'État au meilleur prix : l'AFT place ses excédents de trésorerie sur le marché de l'euro, sous forme de pensions livrées et de prêts interbancaires auprès notamment des spécialistes de la valeur du Trésor ou de certains États de la zone euro. L'ensemble de ces placements a généré près de 300 millions d'euros en 2011 (contre 144,3 millions en 2010) en raison d'une hausse générale des taux sur le marché interbancaire et d'une forte augmentation des volumes placés sous forme de prêts interbancaires (+ 45 % en moyenne chaque jour). En outre, les tensions sur les marchés financiers ont conduit à une amélioration significative de la performance des placements en blanc de l'AFT, qui ressort à plus de 6 points de base au-dessus de l'EONIA. L'année 2011 n'a vu en revanche aucune amélioration de la performance des opérations de prises en pension ;

– le maintien à des taux élevés des taux d'annonces par les collectivités locales (95 %) et les établissements publics nationaux (98 %). Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, d'une part, et les établissements publics nationaux, d'autre part, sont tenus d'annoncer la veille toutes les opérations financières de plus d'un million d'euros ; l'objectif étant d'améliorer la prévision à court et moyen terme, de renforcer la sécurité du compte et d'accroître la performance des placements quotidiens ;

(1) L'encours du portefeuille de swaps, d'un montant de 61 millions d'euros au moment de la suspension du programme en 2002, s'est progressivement réduit. L'impact sur la durée de vie moyenne de la dette s'affaiblit nettement pour s'établir à seulement 5 jours fin 2011 (contre 78 jours à la fin de 2002).

– enfin, aucun incident ou infraction au cahier interne des procédures n’a été relevé mais l’on observe une augmentation sensible du nombre d’incidents d’exécution des opérations de dette et de trésorerie (65 incidents en 2011 contre 23 en 2010), même si ces incidents, dans leur très grande majorité, ne dégradent pas le solde du compte à la Banque de France.

II.– LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L’ÉTAT : UNE DÉPENSE MULTIPLIÉE PAR CINQ EN 2011

Le programme 114 *Appels en garantie de l’État* présente les dépenses budgétaires découlant de la mise en jeu de la garantie de l’État.

Les garanties accordées par l’État sont des engagements hors bilan qui exposent l’État à un risque financier à un terme plus ou moins éloigné. Le niveau d’exposition de l’État doit ainsi rester cantonné dans des limites raisonnables qui dépendent de l’analyse des risques et des bénéfices propres à chaque dispositif. Ces dispositifs portent sur des domaines d’activité nombreux et variés : contribution de la France aux mécanismes européens destinés à préserver la stabilité financière en Europe, soutien aux banques, soutien à certains secteurs (agriculture, logement, santé, industrie, aide au développement) ou encore soutien en faveur du développement international de l’économie.

A.– UNE DÉPENSE MULTIPLIÉE PAR CINQ PAR RAPPORT A 2010

Du point de vue strictement budgétaire, les appels en garantie, qui se sont établis à 599 millions d’euros en 2011, ont augmenté de près de 371 millions d’euros par rapport à 2010 (111,1 millions d’euros), après une baisse de 44 millions d’euros en 2009 par rapport au montant 2008 (234 millions d’euros) et de 79 millions d’euros en 2010 par rapport au montant de 2009, et ce, malgré les effets de la crise et la mise en place de nouveaux dispositifs de garantie à destination des entreprises.

En revanche, les crédits consommés en 2011 (599 millions d’euros) représentent 263 % de l’enveloppe prévisionnelle ouverte en loi de finances initiale (227,3 millions d’euros).

DÉPENSES DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L’ÉTAT EN 2011

(en millions d’euros)

Actions	1. Agriculture et environnement	2. Soutien au domaine social, logement, santé	3. Financement des entreprises et industrie	4. Développement international de l’économie française	5. Autres garanties	Total
Crédits initiaux	1,1	28,8	–	122,5	74,9	227,3
Exécution 2011	0	27,3	10,0	99,6	461,8	598,64

Cette augmentation des dépenses en exécution s'explique presque exclusivement par l'action 5 Autres garanties, dont le montant est passé de moins d'un million d'euros en 2010 à 461,8 millions d'euros en 2011, malgré une inscription budgétaire de 74,9 millions d'euros. Cette augmentation résulte de trois éléments :

– le règlement de la part de la DCN (direction des constructions navales) dans le cadre de la sentence arbitrale concernant les frégates de Taïwan pour un montant de 433,6 millions d'euros.

En l'espèce, la société Thomson-CSF – devenue Thales – avait signé le 28 août 1991 un contrat portant sur la fourniture de six frégates de type Lafayette à la Marine de Taïwan, frégates qui devaient être construites par l'arsenal de Lorient de la DCN et une filiale de Thomson-CSF. Ce contrat avait été garanti le 26 septembre 1991 par le ministre de la défense sur la base du régime de garantie concernant les arsenaux autorisés par l'article 62 de la loi de finances du 29 décembre 1978.

À la requête de la partie taïwanaise, Thales a été condamnée le 29 avril 2010 par un tribunal arbitral constitué selon les prescriptions de la clause du contrat s'appliquant au règlement des différends. La société a immédiatement déposé un recours en annulation auprès de la Cour d'appel de Paris. Ce recours a été rejeté par une décision rendue le 9 juin dernier. Thales devait donc régler dans les meilleurs délais à la partie taïwanaise la sentence arbitrale.

Or, cette amende devait être répartie au prorata des parts industrielles du contrat, soit 27,463 % pour la part Thales et 72,537 % pour DCN, d'où un appel en garantie nécessaire de 433,6 millions d'euros. Cette somme correspond à la contre-valeur en euros de montants exprimés principalement en dollars, dont l'achat devra être effectué à la date de règlement de la sentence. Elle comprend l'ensemble des intérêts moratoires prévus par cette dernière ;

– les appels en garantie effectués par l'AFD qui s'élèvent à 27,86 millions d'euros et qui constituent la contrepartie d'une avance de trésorerie à la Société de la Raffinerie des Antilles (SARA) ;

– les appels en garantie émis par la BEI compte tenu de défauts de paiement pour des projets au Zimbabwe qui se montent à 255 109 euros et qui s'imputent sur la dotation de 3 millions d'euros prévue en loi de finances initiale 2011.

Sur les autres actions du programme, la consommation des crédits est généralement inférieure à la prévision mais supérieure à l'exécution 2010.

Ainsi, sur l'action 2 *Soutien au domaine social, logement, santé*, la consommation des crédits est légèrement inférieure à la prévision (27,3 millions d'euros contre 28,8 millions d'euros en loi de finances initiale) mais apparaît en

augmentation par rapport aux années précédentes : 25,3 millions d'euros en 2010, 22,9 millions d'euros en 2009 et 22,2 millions d'euros en 2008. Le Rapporteur général s'inquiète d'ailleurs de l'augmentation de la sinistralité sur les prêts à taux zéro et sur les prêts à l'accession sociale : en effet, la dépense budgétaire constatée en 2011 (3,7 millions d'euros) enregistre une progression de 57 % par rapport à l'exécution 2010 (2,36 millions d'euros), laquelle était elle-même en augmentation de 202 % par rapport à l'exécution 2009 (0,78 million d'euros). De la même manière, le coût réel des sinistres sur les prêts garantis à la charge de l'État en 2011 progresse encore (+ 9 % par rapport à 2010) alors qu'il avait déjà enregistré une augmentation de 192 % entre 2009 et 2010.

Sur l'action 3 *Financement des entreprises et industrie*, un appel en garantie non prévu par la loi de finances initiale est intervenu courant 2011 pour un montant d'un peu plus de 10 millions d'euros. Il correspond à une garantie donnée à la Caisse des dépôts et consignations au titre de sa participation à la recapitalisation de la Compagnie du BTP. Le Rapporteur général constate que cette garantie n'a jamais été mentionnée dans le PAP ni dans l'annexe au Compte général de l'État ce qui constitue un défaut d'information du Parlement. Il salue néanmoins l'adoption de l'article 100 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2010 qui éclaire le Parlement sur cette situation et lui confère une plus grande sécurité juridique *in fine*. Le Rapporteur général rappelle enfin que si les dispositifs de garanties accordés par l'État dans le cadre de la crise financière n'ont entraîné aucune dépense en 2010 et 2011, les risques de défaillance ne sont pas éteints pour autant malgré le silence du RAP. Ainsi, en est-il de la garantie accordée aux émissions obligataires de la Société de financement de l'économie française (SFEF) pour un montant de 53,4 milliards d'euros jusqu'en 2014 et de la garantie accordée à la Société de prise de participation de l'État (SPPE) dans le cadre de sa participation à l'augmentation de capital de Dexia à hauteur de 1 milliard d'euros.

Sur l'action 4 *Développement international de l'économie française*, 99,6 millions d'euros ont été consommés en 2011 contre une prévision de 122,5 millions d'euros en loi de finances initiale 2011. Toutefois, l'exécution 2011 montre une progression de la dépense par rapport aux exercices précédents, laquelle s'élevait à 82,5 millions en 2010, 67,9 millions d'euros en 2009 et 37,7 millions d'euros en 2008. Cette progression des crédits est essentiellement imputable à la sous action 2 *Assurance prospection* en progression de 28 % par rapport à l'exécution 2010 pour s'établir à 92,1 millions d'euros. Rappelons que l'assurance prospection assure les entreprises contre le risque d'échec de leur prospection à l'étranger. Or, le nombre d'entreprises bénéficiaires est en augmentation continue : 7 500 en 2011 contre 7 140 en 2010 et 6 462 en 2009. La consommation des crédits de la sous action 3 *Garantie de change* atteint 5,8 millions d'euros, soit près du triple de la dépense prévue en loi de finances initiale 2011 (2 millions d'euros).

Enfin, les encours garantis par l'État se sont considérablement accrus depuis 2008 pour atteindre plus de 130,5 milliards d'euros en 2011 (+ 47 %) comme le montre le tableau suivant.

**ENCOURS GARANTIS PAR L'ÉTAT AU TITRE DE L'ACTION 4 DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE**

(en millions d'euros)

	Encours 2008	Encours 2009	Encours 2010	Encours 2011
Assurance-crédit	42 300	53 000	60 000	64 200
Assurance-prospection	148	201	nc	225
Garantie du risque exportateur	842	1 310	1 200	670
Garantie des taux d'intérêt	5 336	5 338	6 000	7 800
Garantie de change	1 700	1 700	3 300	1 900
Garantie du risque économique	551	511	Sans objet	Sans objet
TOTAL	50 877	62 060	70 500	74 795

Il faut souligner que le mécanisme de garanties est un engagement porteur de risques, susceptible de constituer une lourde charge pour les finances publiques. Ainsi le plafond du FESF a été revu à la hausse par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 (il est passé de 111 millions à 159 millions d'euros). De même la loi du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011 autorise le ministre chargé de l'économie à accorder une double garantie, à titre onéreux aux financements levés par les sociétés Dexia SA et Dexia Crédit local SA et aux engagements pris par les mêmes sociétés avec l'accord de l'État au titre d'actifs inscrits au bilan de la société Dexia Municipal Agency à la date de cession de plus de la majorité du capital de la société.

Or, alors même que les encours garantis sont en forte croissance, le directeur général du Trésor, responsable du programme 114, n'est pas pleinement en mesure d'assurer un suivi exhaustif des dispositifs de garanties dont les termes peuvent être définis par d'autres départements ministériels. En outre, il n'existe pas de recensement exhaustif des garanties octroyées par l'État, ce qui ne facilite pas le pilotage des risques financiers associés. Compte tenu de l'enjeu sous-jacent que représente l'encours garanti par l'État pour les finances publiques, il est nécessaire que le responsable de programme mette en place un pilotage centralisé ainsi que des outils de suivi des garanties accordées par l'État.

Il serait souhaitable 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.

**B.- UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME
LARGEMENT PERFECTIBLE**

Le dispositif de mesure de la performance ne couvre que partiellement l'action 4 *Développement international de l'économie française* et ne dit mot sur les quatre autres actions du programme.

L'analyse de la performance permet néanmoins de constater que :

– l'effet de levier de l'assurance-prospection est en légère hausse à 16 % en 2011 contre 15,5 % en 2010 mais n'atteint pas la cible fixée à 21 % (soit 21 euros exportés par euro indemnisé). Le taux de retour est également en légère progression. Il était de 19,5 % en 2010 et atteint 20,5 % en 2010 ;

– le nombre d'entreprises ayant bénéficié d'une garantie de change demeure inférieur aux prévisions mais s'en approche (118 entreprises dont 24 PME en 2011 avec une cible de 120 entreprises dont 20 PME), même s'il faut noter les progrès réalisés en faveur des seules PME ;

– les risques pays de l'assurance-crédit apparaissent maîtrisés même si l'on observe une légère dégradation du risque en 2011 du fait d'une diminution relative des demandes vers les pays les moins risqués (– 6 %) et une augmentation des demandes vers les pays présentant des risques plus élevés (+ 5 %), cette évolution n'étant pas sans rapport avec la forte croissance des pays émergents durant la crise et en conséquence leur forte demande.

III.– LE PROGRAMME *ÉPARGNE* : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ

A.– LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES

Le programme *Épargne* se caractérise par de nombreuses dépenses fiscales consacrées à l'épargne des particuliers représentant près de quatre fois le montant des crédits budgétaires : 25 mesures sont recensées, pour un coût total de 3 milliards d'euros en 2011 contre 4 milliards en 2010 et 5,2 milliards d'euros en 2009, étant précisé que la direction du budget a réévalué à la baisse les principales dépenses du programme suite aux recommandations de l'Inspection générale des finances en 2010. En tout état de cause, le montant des dépenses fiscales est probablement très éloigné de la réalité, huit dépenses fiscales n'étant pas chiffrées dans le RAP.

Le tableau ci-après montre que les quatre dépenses fiscales les plus importantes représentent à elles seules près de 2,7 milliards d'euros de moindres recettes (soit 90 % des dépenses fiscales du programme). Elles ne font malheureusement pas l'objet d'une évaluation de leur performance dans le présent RAP.

PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME ÉPARGNE EN 2011

(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	1 000	1 000
Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 400	1 150
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	350	370
Exonération des intérêts des livrets A	190	220
Total	2 940	2 740

B.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS TRÈS INFÉRIEURE À LA PRÉVISION

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 2011

(en millions d'euros)

	Crédits initiaux	Dépenses	Écarts
Épargne logement	1 116,5	692,64	- 424
Instruments de financement du logement	4,98	4,33	- 0,65
Total	1 121,5	696,97	- 424,53

Le tableau ci-avant permet d'observer que les dépenses totales du programme en 2011 sont en baisse de 424,5 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

S'agissant de l'action 1, le montant de crédits consommés est inférieur de 40 % au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale 2011 au titre du paiement des primes d'épargne-logement *stricto sensu*. Il s'élève ainsi à 692 millions d'euros dont 16,48 millions d'euros au titre du solde à apurer de l'exercice 2010, 670,19 millions d'euros au titre des primes d'épargne-logement, intérêts de retard et commission de gestion, et affiche enfin un solde créditeur auprès du CFF de 5,33 millions d'euros.

Malgré le faible niveau de consommation des crédits, le montant de primes d'épargne-logement *stricto sensu* réglées au titre de 2011 a connu une hausse de 6,7 % par rapport à 2010 (soit 669 millions d'euros en 2011, contre 627 millions d'euros en 2010), exclusivement imputable à une

augmentation des primes de PEL à hauteur de 8,2 % en montant et de 2,2 % en nombre, mais atténuée par une baisse des primes de CEL à hauteur de 18 % en montant et de 14,7 % en nombre entre 2010 et 2011.

La hausse des primes de PEL s'explique à la fois par une augmentation du nombre de primes sans souscription de prêts de 0,3 % par rapport à 2010 et par un accroissement du nombre de primes avec souscription de prêts de 7,8 % par rapport à 2010.

En particulier, l'année 2011 a été marquée par une hausse du taux de clôture des générations *ante* 2002 s'accompagnant systématiquement du versement de primes avec ou sans prêt (17,32 % en 2011 contre 14,27 % en 2010), et plus particulièrement par une hausse du taux de clôture de la génération de PEL âgée de 12 ans (génération de 1999) qui a également donné lieu au versement de primes, indépendamment de la souscription ou non d'un prêt (36 %, contre 29,66 % pour la génération de 1998 ayant eu 12 ans en 2010).

La hausse limitée du montant de primes en 2011 s'explique par l'accentuation du niveau de clôtures de PEL sans prêt, représentant 91 % de l'ensemble des clôtures de PEL (contre 89 % en 2010).

Face à ce constat, il semble délicat d'en conclure que seul le besoin de liquidités en dehors de tout projet immobilier ait pu justifier une augmentation des clôtures sans prêt. En effet, le manque de compétitivité des prêts PEL par rapport au taux moyen d'un prêt libre en 2011 (3,90 %) peut également expliquer un relatif désintérêt des épargnants pour les prêts épargne-logement au profit d'autres types de prêts.

En tout état de cause, l'augmentation de l'encours global de PEL, qui s'élève à 189,53 milliards d'euros en 2011 contre 185,25 milliards d'euros en 2010, montre que le PEL reste un produit attractif pour les ménages, et semble faire figure de produit « refuge », notamment en raison de son niveau de rémunération plus favorable que celui des autres produits d'épargne réglementée.

C.– DES PERFORMANCES EN BAISSSE

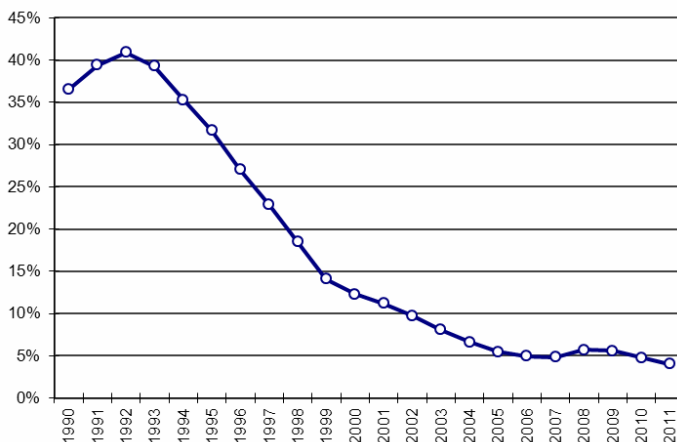
En dehors de ces considérations budgétaires, l'analyse des performances du programme montre que :

– le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social est légèrement inférieur à l'exécution 2010 (60,9 % après 61,3 % en 2010), mais reste en ligne avec la prévision initiale ainsi qu'avec la cible à moyen terme (au moins 60 %) ;

– les marges moyennes des établissements de crédit sur les prêts locatifs sociaux (7 points de base en 2011) et sur les prêts sociaux de location-accession (10 points de base en 2010) sont largement inférieures aux objectifs, ce qui démontre que les marges sont revenues à un niveau très faible permettant au logement social de bénéficier à nouveau d'un financement très attractif ;

– après s'être redressé en 2008, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts (4 %) est nettement inférieur à la cible prévue en loi de finances initiale, (6,5 %) et à l'exécution 2010 (4,8 %). Ce résultat s'explique à la fois par une hausse des dépôts sur les CEL et les PEL (+ 2 % par rapport à 2010) et par une baisse de l'encours global de prêts (– 14 % par rapport à 2010). 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 2011 a conduit les épargnants à éviter de retirer leurs liquidités des PEL, dont les taux sont restés plus attractifs que ceux d'autres produits d'épargne tels que le livret A. En revanche, les taux réglementés des prêts associés aux PEL auxquels les générations antérieures à 2002 peuvent prétendre sont apparus moins intéressants par rapport au taux moyen d'un prêt libre en 2009 (soit 3,42 %).

TAUX DE TRANSFORMATION DES DÉPÔTS D'ÉPARGNE LOGEMENT EN PRÊTS DEPUIS 1990



N.B. : Encours total des prêts associés à des PEL et CEL rapporté à l'encours total des dépôts sur des PEL et CEL.

IV.- LA LENTE DÉCRUE DES DÉPENSES DU PROGRAMME *MAJORATION DE RENTES*

Ce programme, doté d'une action unique, finance la contribution que l'État verse d'une part à des sociétés d'assurances, d'autre part à des mutuelles afin que celles-ci majorent du coût de la vie les rentes de retraite par capitalisation souscrites avant 1987, dispositifs en voie d'extinction.

Compte tenu du caractère « fermé » des procédures concernées et de l'absence d'intervention directe de l'État dans leur gestion, ce programme est dépourvu de dispositif de mesure de la performance. Selon la justification au premier euro présentée dans le RAP, les demandes de remboursement ont émané de 29 compagnies d'assurance et de 11 mutuelles et ont concerné environ 409 331 crédientiers en 2011.

Les crédits ouverts, selon le PLF 2011, s'élevaient à 194,7 millions d'euros en AE = CP. En exécution, les prévisions ont été respectées.

Pour rembourser aux sociétés d'assurance et aux mutuelles les majorations légales de rentes dont elles font l'avance pour le compte de l'État, le responsable de programme a demandé la levée de la réserve de précaution intervenue en octobre 2011 (8,7 millions d'euros en CP) ainsi que l'ouverture de crédits supplémentaires (0,85 million d'euros en CP) par la loi de finances rectificative n° 2011-1978 du 28 décembre 2011. Le Rapporteur général en déduit que la pratique de mise en réserve sur ce programme n'a pas encore été satisfaisante en 2011. En effet, elle a conduit à repousser en fin d'année le paiement aux organismes bénéficiaires alors que ce paiement est dû contractuellement avant la fin du premier semestre et que ces dépenses constituent des dépenses obligatoires pour l'État.

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

SOMMAIRE

	Pages
I.– ANALYSE D'ENSEMBLE DE LA GESTION ET DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	243
A.– LE BESOIN DE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL AU SEIN DE LA MISSION DE PLUS EN PLUS NÉCESSAIRE, AU NIVEAU CENTRAL COMME DÉCONCENTRÉ	244
B.– LE MINISTÈRE A RESPECTÉ LES OBJECTIFS DE GESTION DES EMPLOIS MALGRÉ UN PILOTAGE TOUJOURS DIFFICILE	244
1.– Le pilotage difficile du plafond d'emplois	245
2.– Le « 1 sur 2 » respecté, mais avec un faible impact sur la masse salariale.....	246
3.– La sous exécution du plafond d'emplois.....	247
C.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EST CONFORME À LA PRÉVISION PAR LE FAIT DE CERTAINES DÉPENSES PLUS MODÉRÉES QUE PRÉVU	247
1.– Les écarts de la dépense.....	248
2.– La soutenabilité du titre 2 reste sujette à caution, malgré l'exécution correcte de 2011	249
3.– La prévision de la contribution au CAS <i>Pensions</i> respectée, grâce à des facteurs extérieurs	249
4.– La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique est encore plus limitée qu'en 2010 ...	250
D.– L'ARCHITECTURE DE LA MISSION REVENUE À SA CONFIGURATION HABITUELLE.....	251
II.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE EST RICHE D'INFORMATIONS, POURTANT L'ACTION DU MINISTÈRE NE LUI SEMBLE PAS SUFFISAMMENT CORRÉLÉE	251
A.– TIRER LES CONCLUSIONS DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE : AGIR AVEC UN VOLONTARISME ACCRU SUR DES INDICATEURS DE GRANDE PRIORITÉ	251
B.– AMÉLIORER CERTAINS INDICATEURS ET NE PAS RÉDUIRE LES AMBITIONS	253
C.– COMMENT LIER PERFORMANCE ET BUDGÉTISATION ?	254
D.– LA PERFORMANCE ATTEINTE AU SEIN DES PROGRAMMES	254
1.– L'enseignement scolaire public du premier degré : une maîtrise encore insuffisante du socle commun, des blocages à identifier	254
2.– L'enseignement scolaire public du second degré : des résultats très mitigés, et une maîtrise des compétences de base encore insuffisante	255
3.– L'enseignement privé du premier et du second degré : une performance satisfaisante, des mesures manquantes	257
4.– La vie de l'élève : le taux d'absentéisme des élèves toujours important ; un accompagnement des élèves handicapés en amélioration, même si encore insuffisant.....	258
5.– L'enseignement technique agricole : une performance très honorable malgré la diminution progressive des moyens.....	259

La mission interministérielle Enseignement scolaire (MIES) engage la responsabilité de deux ministres : le ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, d'une part, qui finance 98 % de ses crédits, et le ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, qui finance un programme dont la part représente environ 2 % du total.

La mission a représenté un montant de 61,69 milliards d'euros en crédits exécutés en 2011, respectant exactement la prévision, établie à 61,79 milliards d'euros (crédits de paiement). On rappellera que la prévision avait été dépassée en 2010, à cause de la hausse du taux de contribution au CAS *Pensions* et de la difficulté de prévoir et contenir la masse salariale de manière générale.

Cette mission représente habituellement 21 % environ des crédits de paiement du budget général ; 21,6 % exactement en 2011. Elle représente 49 % des emplois autorisés.

Elle comprend six programmes, confiés à quatre responsables. La commission des Finances, comme la Cour des comptes, a souvent appelé à une meilleure coordination de la gestion comme de la définition de la performance entre les deux ministères parties à la mission. Même si des échanges réguliers se sont installés, ainsi que l'ont assuré les responsables de programme de part et d'autre, la coordination doit être plus approfondie ; par ailleurs la désignation d'un chef de file, préconisée par la Cour des comptes depuis plusieurs années, n'est pas encore intervenue.

Le rapport annuel de performance pour 2011 apparaît précis et présente une bonne information. Le descriptif de la construction et de l'exploitation des indicateurs de performance est précis, et l'analyse des résultats est argumentée et pertinente. Il importe que le Parlement comme les acteurs de l'Éducation nationale eux-mêmes puissent accéder à des résultats distanciés et argumentés. L'administration ne doit pas céder à la tentation de présenter un constat toujours favorable ou en amélioration : ainsi la transparence des résultats des évaluations et des mesures relatives au socle commun de connaissances est impérative.

L'administration ne doit pas non plus céder à la tentation de supprimer les indicateurs particulièrement utiles comme celui portant sur la régularité de l'inspection des enseignants, même si le résultat stagne faute de moyens humains. Dans ce cas précis, la régularité de l'inspection à un intervalle de cinq ans maximum doit rester un objectif, car l'inspection demeure la clé des mouvements de carrière pour le corps professoral : faire disparaître l'indicateur, sans consultation du Parlement, ne fait pas disparaître l'enjeu de la fluidité des carrières et de l'échange régulier entre l'enseignant et sa hiérarchie.

I.- ANALYSE D'ENSEMBLE DE LA GESTION ET DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2011 sur les six programmes de la mission s'élevaient à 61,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 61,79 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). La dépense de personnel représente 93 % de ces crédits.

L'exécution budgétaire pour 2011 a parfaitement respecté la prévision, ce dont le Rapporteur général ne peut que se réjouir : la consommation globale des crédits s'est élevée à 61,85 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 61,69 milliards d'euros en crédits de paiement. Comme on l'a évoqué, la gestion 2010 avait nécessité l'ouverture de crédits de titre 2 par voie d'avance pour un montant de 378 millions d'euros et ce, malgré la prévision d'une augmentation des dépenses de 1,68 %, soit davantage que la norme de progression générale limitée à 1,2 %.

Les mouvements de crédits n'ont modifié les crédits ouverts en loi de finances initiale que de façon marginale : un abondement de 72,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 0,12 %) et une réduction des crédits de paiement de 77,89 millions d'euros (soit - 0,13 %). Premièrement, une hausse des dépenses a été constatée sur le programme *Vie de l'élève* (progression des dépenses d'intervention) ; deuxièmement, une hausse des engagements est intervenue sur le programme *Enseignement technique agricole*, due à des problèmes de comptabilisation des engagements.

La gestion de la mission en 2011 n'a donc pas connu les aléas de 2010, qui avaient nécessité l'intervention de quatre lois de finances rectificatives et deux décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Les deux ministères ont réussi à contenir leurs dépenses, mais cette situation apparaît davantage conjoncturelle que structurelle.

L'analyse rétrospective effectuée par la Cour des comptes a mis en évidence le respect des plafonds fixés dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 ; le plafond fixé pour 2011 a par ailleurs été revu à la baisse dans le cadre du triennal 2011-2014.

La mission a achevé l'exécution du budget triennal en léger excédent, par le fait d'une surestimation des taux de cotisation au CAS *Pensions*, surestimation qui s'est élevée à 3 milliards d'euros.

A.– LE BESOIN DE PILOTAGE INTERMINISTÉRIEL AU SEIN DE LA MISSION DE PLUS EN PLUS NÉCESSAIRE, AU NIVEAU CENTRAL COMME DÉCONCENTRÉ

Le Rapporteur général regrette, comme d'ailleurs la Cour des comptes avant lui, la coordination insuffisante entre les deux ministères responsables de la mission sur le plan, tant de la prévision budgétaire que de la gestion par la performance.

La commission des Finances a préconisé à plusieurs reprises la mise en place d'un dialogue stratégique, en confiant à un chef de mission la coordination entre les deux ministères. Les responsables de programme avaient déjà fait état du développement d'un dialogue entre eux, ce qui n'équivaut pas encore à un véritable pilotage.

Ils ont, semble-t-il, rendu plus concrets leurs efforts de rapprochement en signant le 8 septembre 2011 une convention entre les deux ministères, prévoyant des réunions régulières entre les échelons déconcentrés, le développement de locaux communs pour des formations dispensées par les deux ministères. Ce début de formalisation semble encore très insuffisant alors qu'il est suggéré depuis plusieurs années par la Cour de rapprocher plusieurs éléments de la gestion, pour plus d'efficacité et une meilleure utilisation des moyens : gérer de manière coordonnée les remplacements d'enseignants absents sur le terrain, étudier le rapprochement des concours pour les matières communes (français, mathématiques, langues)...

Dans sa note d'analyse de l'exécution des budgets et programmes de mai 2012, la Cour des comptes préconise de systématiser les travaux communs entre les deux ministères dans tous les champs de la gestion. La commission des Finances ne peut que se joindre à cette demande, car améliorer l'efficacité de la gestion de la ressource humaine sur le terrain est urgent tant pour la qualité du service éducatif rendu que dans une préoccupation de gestion stricte des crédits.

Il convient donc de renforcer la coordination structurelle et le pilotage entre les deux ministères de la MIES afin d'évoquer de manière régulière les questions de prévision et d'exécution budgétaires, de mettre en place des éléments de gestion commune dans un objectif de qualité et d'efficacité de l'enseignement.

B.– LE MINISTÈRE A RESPECTÉ LES OBJECTIFS DE GESTION DES EMPLOIS MALGRÉ UN PILOTAGE TOUJOURS DIFFICILE

Le plafond d'emplois de la mission est descendu sous la barre du million d'ETPT à partir de 2009 : il a été établi en loi de finances initiale pour 2011 à 983 081 ETPT.

Les crédits de titre 2 exécutés ont été de 56,6 milliards d'euros pour 56,71 milliards ouverts en loi de finances initiale, soit un écart de - 107,9 millions d'euros.

Sur la période, les dépenses de personnel ont progressé de 1,01 % mais les dépenses hors cotisation au CAS *Pensions* sont restées stables. Les suppressions de postes ont donc un impact très limité sur la masse salariale totale ; il est vrai que les dernières réductions de postes concernaient largement les enseignants stagiaires des IUFM. La masse salariale continue à progresser même si c'est de façon très limitée.

1.- Le pilotage difficile du plafond d'emplois

Le tableau suivant présente l'évolution du plafond d'emplois indicatif, par programme, sur la période 2008-2011, correspondant à la mise en œuvre de la politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS INDICATIF PAR PROGRAMME 2008-2011

(en ETPT)

Année	2008	2009	2010	2011	2011 (hors corrections techniques)	Évolution 2011-2008 (hors corrections techniques)
P 140	333 617	332 027	326 219	326 271	324 309	- 2,8 %
P 141	465 892	457 592	450 892	451 706	444 795	- 4,5 %
P 230	49998	33723	33947	33860	33754	- 32,5 %
P 139	130 339	129 074	127 944	132 205	126 469	- 3 %
P 214	26045	25447	24614	24142	24098	- 7,5 %
Total MENJVA	1 005 891	977 863	963 616	968 184	953 425	- 5,2 %
P143	16750	15628	15090	14876	14876	- 11,2 %
Total MIES	1 022 641	993 491	978 706	983 060	968 301	- 5,3 %

Source : projet de loi de finances pour 2011.

On soulignera que la construction du plafond d'emplois est un exercice difficile pour le ministère, comme l'attestent les corrections techniques opérées en 2011, qui ont porté sur 20 359 ETPT, soit 2 % du plafond d'emplois de 2010. Le ministère y a corrigé des erreurs d'évaluation antérieures et y a intégré des personnels qui n'étaient pas inclus jusqu'à présent dans le plafond d'emplois, alors qu'ils étaient rémunérés sur le titre 2 : stagiaires en responsabilité, surnombres, vacataires recrutés pour le remplacement, certains ETPT du programme *Enseignement privé*, notamment.

On peut souhaiter que les déphasages soient résorbés et que la lecture du plafond d'emplois soit plus juste, pour éviter à l'avenir la situation de 2011 : un plafond d'emplois supérieur de 4 354 ETPT alors que la réduction des emplois décidée pour 2011 est de - 16 000 ETPT.

2.– Le « 1 sur 2 » respecté, mais avec un faible impact sur la masse salariale

Il est arrivé que le ministère ait connu des difficultés à tenir les objectifs assignés au moment de l'examen de la loi de finances : ainsi alors que la loi de finances initiale pour 2010 prévoyait une réduction de 14 255 emplois, la loi de finances rectificative de décembre 2010 n'avait constaté qu'une baisse de 5 329 emplois ou 10 005 ETPT.

La mise en œuvre de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite semble s'être appliquée correctement en 2011, et certaines circonstances ont fait que la réalisation du schéma d'emplois a été supérieure aux 16 000 suppressions d'emplois décidées. En effet, le réalisé s'est traduit par une diminution de 16 811 emplois.

Ces 811 emplois non pourvus s'expliquent par trois facteurs : des départs en retraite anticipés, notamment des mères de 3 enfants, liés à la perspective de l'entrée en vigueur de la réforme des retraites, et des entrées moindres que prévu du fait d'un rendement limité des concours d'enseignants du second degré. Ce dernier point est par ailleurs inquiétant s'il révèle une désaffection des jeunes pour le métier d'enseignant.

Le taux de non-remplacement a été respecté par les cinq programmes du ministère de l'Éducation nationale. Pour le programme *Enseignement technique agricole*, la gestion particulièrement tendue des emplois avait été mieux prise en compte, grâce à un amendement parlementaire en 2010, avec le transfert de 50 ETPT à partir des autres programmes de la mission. Le schéma a été pratiquement respecté en 2011 (– 138 ETPT au lieu de – 145).

L'impact des non-remplacements a représenté une économie de 404,3 millions d'euros hors CAS.

Considérant que les mesures catégorielles mises en œuvres ont représenté une dépense de 157 millions d'euros (sous consommation de 43 millions d'euros), le taux de retour a été de 38 % pour le ministère de l'Éducation nationale et de 77 % pour le ministère de l'Agriculture. Le taux de retour théorique devait être de 51 %. Il était de 47,7 % pour 2010.

3.– La sous exécution du plafond d'emplois

Le tableau suivant rappelle les plafonds d'emplois prévus en loi de finances initiale et les écarts constatés.

SITUATION DU PLAFOND D'EMPLOI EN 2011 : CONSTATATION DES ÉCARTS EN EXÉCUTION

(en ETPT)

	LFI 1	Transferts en gestion 2	Total (1+2)	Réalisation	Écart à la prévision LFI
Prog. 140	326 271	18	326 289	322 916	- 3 373
Prog. 141	451 706	4	451 710	447 858	- 3 852
Prog. 230	33860		33860	33268	592
Prog. 139	132 205		132 205	131 101	- 1 104
Prog. 214	24 139	- 1	24 138	24 836	- 302
Prog. 143	14 876		14 876	14 750	- 126
TOTAL	983 057	21	983 078	973 729	- 9 349

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les cinq programmes du ministère de l'Éducation nationale ont connu une sous-consommation de 9 223 ETPT. Le plafond d'emplois du programme *Enseignement technique agricole* a connu une sous-consommation de 126 emplois : la masse salariale ne permet pas, selon le ministère, de recruter au niveau du plafond d'emplois. L'analyse ci-dessous montre que ce résultat, que l'on pourrait qualifier de favorable sous l'angle budgétaire, est de nature plutôt conjoncturelle.

C.– L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EST CONFORME À LA PRÉVISION PAR LE FAIT DE CERTAINES DÉPENSES PLUS MODÉRÉES QUE PRÉVU

Le tableau suivant présente l'exécution budgétaire des différents programmes.

TABLEAU : EXÉCUTION DES CRÉDITS (EN CRÉDITS DE PAIEMENT)

(en millions d'euros)

Programme	Loi de finances initiale	Total des crédits ouverts au titre de la gestion 2011	Total de l'exécution
Programme 140 1 ^{er} degré public	18 041,37	18 088,80	18 084,13
Programme 141 2 ^{ème} degré public	29 414,66	29 343,18	29 340,31
Programme 230 Vie de l'élève	3 884,62	3 861	3 856,11
Programme 139 Enseignement privé	7 086,20	7 037,35	7 035,06
Programme 214 Soutien	2 076,57	2 095,37	2 093,57
MAP programme 143 Enseignement technique agricole	1 290,98	1 286,49	1 285,57
TOTAL MIES	61 794,43	61 712,23	61 694,77

On peut constater que les crédits ouverts en 2011 se sont maintenus à un niveau quasi identique à celui de 2010 : 61,70 milliards d'euros en 2010 et 61,712 milliards d'euros en 2011. Les crédits de paiement ont été minorés de 0,13 % et les autorisations d'engagement revalorisées de 0,12 %, passant de 61,90 à 61,97 milliards d'euros.

En autorisations d'engagement, on soulignera que le programme 143 a bénéficié de reports à hauteur de 57,1 millions d'euros à la suite de problèmes de comptabilisation des engagements sur certaines sous actions (finançant les établissements privés) qui ont été gérées en année scolaire, et non en année budgétaire. Ce changement uniformisera la gestion des subventions entre les deux ministères, le ministère de l'Éducation nationale ayant toujours planifié en année budgétaire.

L'enveloppe prévue pour les heures supplémentaires du programme 141 *Enseignement public du second degré* a été dépassée (62,2 millions d'euros) : cette dépense progresse de 2,8 % en 2011. Comme le souligne la Cour des comptes, la suppression des décrets dits « de Robien » ne s'est pas traduite par le rétablissement des heures et postes supprimés, mais par la croissance des heures supplémentaires à partir de 2008. Les nouveaux dispositifs éducatifs ont, comme il était attendu, contribué au recours aux heures supplémentaires.

1.– Les écarts de la dépense

Trois postes de dépense ont connu une consommation un peu inférieure à la prévision :

– la rémunération des stages en responsabilité effectués par les étudiants de master : une économie de 91,6 millions d'euros a eu lieu sur ce poste car les stages demandés par les universités ont eu une durée moindre que prévue par les rectorats. Il sera important de connaître la durée moyenne des stages réellement effectués et de s'assurer qu'ils permettront aux futurs enseignants de se familiariser suffisamment avec leur métier ;

– l'entrée en vigueur de la loi du 10 novembre 2010 portant réforme des retraites, avec la suppression du traitement continué (paiement jusqu'à la fin du mois de mise à la retraite pour les parents d'au moins trois enfants) a eu pour conséquence le départ anticipé d'agents. Ce phénomène s'est traduit par une diminution de 3 079 ETPT et une moindre dépense de 107 millions d'euros ;

– la sous-consommation à hauteur de 18,6 millions d'euros des enveloppes indemnitaires relatives à l'indemnité pour fonction d'intérêt collectif : les postes de préfet dans les établissements du plan ECLAIR n'ont pas été pourvus immédiatement, de même les tuteurs des enseignants stagiaires se sont portés volontaires plus tard qu'envisagé.

Les dépenses fiscales inscrites en loi de finances initiale se sont élevées à 270 millions d'euros comme prévu. L'impact des exonérations de l'impôt sur le revenu pour les heures supplémentaires effectuées par les personnels (exonérations dites de la loi TEPA) est estimé à 147 millions d'euros pour 2011 pour le seul ministère de l'Éducation nationale. Cette estimation progresse de 3 millions par rapport à 2010. Le gain total pour les enseignants estimé par le ministère s'élève à 319 millions d'euros.

2.— La soutenabilité du titre 2 reste sujette à caution, malgré l'exécution correcte de 2011

L'an dernier, le Rapporteur de la commission des Finances avait souligné combien la gestion des crédits de titre 2 des programmes relevant du ministère de l'Éducation nationale était tendue. On peut retracer brièvement les caractéristiques de cette gestion.

En 2008, les crédits de titre 2 inscrits en loi de finances initiale s'étaient révélés insuffisants pour couvrir la masse salariale, en raison essentiellement de la non-budgétisation de différentes mesures de revalorisation des salaires et des carrières. En 2009, les mises en réserve du ministère avaient toutes été dégelées pour permettre la couverture de la paye de décembre ; l'insuffisance de crédits était de 59 millions d'euros.

En 2010, la dépense nette consacrée au titre 2 affichait une hausse de 2,11 %, explicable par un effet de rebond par rapport à 2009, année pour laquelle le taux de contribution au CAS *Pensions* avait été inférieur aux niveaux habituels. Si l'on ne tient pas compte de ces variations, la progression des dépenses de personnel s'établissait seulement à +1,4 %. Les principaux programmes de la mission avaient connu des dépassements de crédits de titre 2 (379 millions d'euros).

En 2011, la gestion tendue des crédits a obligé à redéployer des crédits de titre 2 afin d'assurer la paye de décembre : des annulations de 52,4 et 22,6 millions d'euros ont été effectuées sur les programmes 141 *Enseignement du second degré* et 230 *Vie de l'élève*, au profit des programmes 140 *Enseignement du premier degré* et 214 *Soutien*.

3.— La prévision de la contribution au CAS *Pensions* respectée, grâce à des facteurs extérieurs

En 2010, la prévision pour le CAS *Pensions* avait été insuffisante, appelant une mesure de 31 millions d'euros en cours d'année. En 2011, le montant des crédits ouverts (16 069 millions d'euros) a été suffisant, la dépense s'étant limitée à 15 945 millions d'euros. Le ministère de l'Éducation nationale a donc bénéficié d'une sous-consommation de 124 millions d'euros (0,78 % des crédits ouverts). Cette économie provient des effets de la loi portant réforme de retraites (suppression du traitement continué et au titre du départ anticipé de mères de trois enfants). La résorption des surnombres dans le 1^{er} degré contribuerait aussi à ce résultat favorable.

4.– La mise en œuvre de la fongibilité asymétrique est encore plus limitée qu'en 2010

Elle a porté, en 2011 sur 22,2 millions d'euros au ministère de l'Éducation nationale (29 millions d'euros en 2010). Comme l'an dernier, deux mesures de fongibilité sont intervenues sur le programme *Vie de l'élève* pour rémunérer les personnels des associations liées par convention ou assurant l'accompagnement des élèves handicapés (assistants de vie scolaire individuels).

Un mouvement est aussi intervenu, d'une manière qui devient habituelle, sur le programme *Enseignement technique agricole* : 23,4 millions d'euros ont servi à « l'ajustement » des crédits hors titre 2 correspondant à la subvention dite « de l'article 44 » qui permet à l'établissement de rémunérer des enseignants salariés de droit privé.

Donc si les crédits de titre 2 ont été économisés, ils ont été dépensés en titre 6 pour le recrutement de salariés de droit privé d'une part, le remplacement des enseignants absents d'autre part.

Le Rapporteur général fait siennes les observations émises par la Cour des comptes, selon lesquelles les mesures de mises en réserve et l'usage de la fongibilité seraient bien plus lisibles si les emplois inscrits en titre 6 étaient réintégrés dans le titre 2, établissant une vision cohérente de l'ensemble des moyens humains collaborant au service public de l'Éducation.

Il serait souhaitable que le ministère transmette au Parlement une évaluation des avantages et des inconvénients de l'intégration de l'ensemble des emplois de la mission dans le titre 2.

Notamment, les personnels recrutés par les établissements publics locaux d'enseignement pour les tâches d'assistance éducative (assistants d'éducation) pourraient être intégrés dans ce plafond d'emplois élargi.

Les académies font donc très peu appel aux mesures de fongibilité pour bonne gestion, et il est évident que la gestion très tendue des moyens n'y incite pas. En outre, l'année 2009 a montré que le recours à la fongibilité a pu constituer une erreur alors que les prévisions d'exécution faisaient état d'un déficit pour la paye de décembre.

La réserve de précaution a bien été mise en œuvre pour le titre 2, puis levée en fin d'année pour payer les rémunérations. Pour le hors titre 2, le taux de 5 % n'a pas été appliqué de manière uniforme. L'administration a considéré avec juste raison qu'une partie des dépenses était assimilable à des dépenses de personnel, et a donc appliqué une mise en réserve portant sur 0,5 % seulement des crédits (ainsi sur la rémunération des assistants d'éducation et des emplois de vie scolaire, par exemple).

D.– L'ARCHITECTURE DE LA MISSION REVENUE À SA CONFIGURATION HABITUELLE

Le programme *Internats d'excellence et égalité des chances* (324) a été supprimé en 2011 : il avait été mis en place par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 relative au grand emprunt et aux Investissements d'avenir, et doté de 500 millions d'euros.

Treize projets d'internat avaient été retenus par les trois ministères impliqués : certaines structures ont été créées, d'autres ont consisté en places « labellisées » ouvertes au sein d'internats existants.

Après 48 millions d'euros délégués en 2010, les 452 millions d'euros restants ont été versés à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine en novembre 2010, pour des versements à intervenir en 2011. Le programme en question ayant été supprimé, le versement des crédits en 2011 ne peut être suivi.

Il serait souhaitable que l'administration présente un suivi de l'engagement et du paiement des crédits du programme 324, afin de s'assurer de leur versement au cours de l'année 2011 et du respect des objectifs de performance prévus dans la convention intervenue entre l'État et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

II.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE EST RICHE D'INFORMATIONS, POURTANT L'ACTION DU MINISTÈRE NE LUI SEMBLE PAS SUFFISAMMENT CORRÉLÉE

La mesure de la performance de la mission comportait en 2010 26 objectifs et 104 indicateurs. Ces nombres ont été réduits à la marge en 2011, pour parvenir à 23 objectifs et 92 indicateurs.

Ont été supprimés, en 2011, les indicateurs portant sur le taux d'élèves en allemand, ce qui est justifié puisque le système scolaire ne détenait aucun levier d'action pour accroître le nombre d'élèves dans les classes d'allemand. A également été supprimé l'indicateur de prise en charge de l'enseignement de langue par un maître du premier degré, car le taux réalisé avait atteint les objectifs poursuivis.

A.– TIRER LES CONCLUSIONS DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE : AGIR AVEC UN VOLONTARISME ACCRU SUR DES INDICATEURS DE GRANDE PRIORITÉ

Le nombre des indicateurs reste très élevé, et la Cour des comptes s'interroge sur la capacité de l'administration à piloter efficacement le système scolaire à partir d'un nombre de mesures aussi élevé. On notera que pour le programme *Enseignement du premier degré public* et le programme *Enseignement privé*, respectivement 89 % et 96 % des indicateurs sont renseignés en 2011.

La pertinence de ces indicateurs est certes réelle, le Parlement les a approuvés pour la plupart et en effectue l'analyse de manière régulière et approfondie. Toutefois, il serait utile de connaître l'impact de la tâche consistant à recueillir les informations nombreuses nécessaires à l'alimentation des indicateurs. Cette analyse avait été conduite par les rapporteurs spéciaux les premières années de mise en œuvre de la LOLF ; elle pourrait être réalisée à nouveau pour constater l'amélioration ou non des procédures et des outils et le poids que la mesure de la performance fait peser sur les personnels.

Certains indicateurs sont essentiels pour mesurer l'efficacité des politiques éducatives et constituent des leviers d'action pour poursuivre la réforme de notre système d'enseignement et lui donner une efficience accrue : la performance de notre système éducatif, comparée aux autres pays de l'OCDE, est largement améliorable.

Nous disposons aujourd'hui d'un système de mesure riche, dont l'ambition est de conduire à la progression des résultats du système éducatif. Or il est facile de constater que plusieurs indicateurs essentiels de cette politique éducative stagnent malgré les efforts consentis.

C'est pourquoi il pourrait être efficace de définir quelques indicateurs de grande priorité, à suivre de manière extrêmement rigoureuse. Le ministère de l'Éducation nationale devrait alors effectuer une analyse critique approfondie des résultats obtenus par ces indicateurs définis comme essentiels et emblématiques, pour en tirer les conclusions nécessaires en termes d'organisation, de méthodes autant que de moyens. Cette analyse serait conduite sous le regard du Parlement.

Ces indicateurs essentiels ne seront pas confondus avec les objectifs les plus représentatifs de la mission exposés dans les documents budgétaires, qui sont beaucoup plus généraux comme « conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétence attendus... ».

L'objectif est pour l'administration de trouver les leviers d'organisation ou de pédagogie pour améliorer le résultat, le Parlement apportant une attention renforcée, sur un temps long qui pourrait être celui de la législature, à l'évolution de ces quelques indicateurs, afin de témoigner du volontarisme nécessaire, tout en présentant des propositions qui peuvent d'ailleurs s'inspirer de systèmes éducatifs étrangers obtenant de meilleurs résultats.

En résumé, il conviendrait de définir quelques indicateurs (cinq par exemple, dix au maximum) comme étant de grande priorité et essentiels à l'amélioration du système éducatif ; d'effectuer une analyse critique approfondie des résultats obtenus par ces indicateurs et d'en tirer les conclusions nécessaires en termes de méthodes autant que de moyens.

À l'issue de cette analyse, il y aurait lieu de mettre en place les leviers d'amélioration des résultats, qu'ils concernent l'organisation du système éducatif, les pédagogies employées ou les moyens humains et matériels mis en œuvre.

B.– AMÉLIORER CERTAINS INDICATEURS ET NE PAS RÉDUIRE LES AMBITIONS

Ainsi que l’observe de manière précise la Cour des comptes dans son analyse de l’exécution budgétaire de 2011, l’administration a abaissé les cibles de certains objectifs entre 2009 et 2011, ce qui rend moins visible l’écart qui demeure entre le résultat constaté année après année et la cible.

Sont concernés par cette « descente » des cibles :

- la proportion d’élèves maîtrisant en fin d’école primaire les compétences de base en français (cible passée de 95 à 93,5 %) ;
- le taux d’accès au brevet : cible passée de 84 à 81 % ;
- le taux d’accès à un bac général ou technologique des élèves de seconde.

Or ces indicateurs, surtout les deux premiers, mesurent des éléments fondamentaux de la politique éducative.

Plutôt que de procéder à de telles modifications « unilatérales », il serait préférable de procéder de manière plus transparente avec une analyse des résultats et des causes, puis avec une réflexion ouverte, incluant une approche comparative, sur l’existence ou non de leviers à mettre en œuvre, tant il est vrai que même l’Éducation nationale ne peut opérer des miracles.

Cette réflexion rejoint bien évidemment celles émises plus haut.

Une évolution importante a été apportée en 2010 : le rapprochement des indicateurs des programmes de l’enseignement public et ceux de l’enseignement privé. Cinq indicateurs du programme *Enseignement privé* ont été modifiés pour une prise en compte distincte des performances, pour les indicateurs relatifs à la maîtrise des compétences à l’issue de la scolarité primaire, au retard à l’entrée en sixième et au redoublement. La prise en compte distincte est logique puisque les programmes sont distincts, et un champ d’enquête confondant les deux systèmes n’est guère source d’enseignement.

Il est souhaitable de continuer à introduire la prise en compte différenciée des performances des deux secteurs, en particulier quant à la réussite des élèves issus de famille appartenant aux milieux sociaux défavorisés. L’observation fine des résultats obtenus dans ce domaine est essentielle alors que les écarts se creusent entre les performances des élèves en fonction de leur milieu social, ainsi que l’avait décrit le rapport de la Cour des comptes présenté en mai 2010 et intitulé « l’Éducation nationale face à l’objectif de la réussite de tous les élèves ».

Il convient donc de continuer à affiner la mesure de la performance de l’enseignement public et de l’enseignement privé au moyen de mesures distinctes, afin d’en tirer des conclusions en matière de pédagogie et d’organisation. Comparer en particulier les acquis des élèves et la valeur ajoutée apportée par les

systèmes scolaires. La méthodologie doit bien entendu prendre en compte la mobilité des élèves entre les systèmes, ce qui influe sur l'interprétation des résultats.

C.– COMMENT LIER PERFORMANCE ET BUDGÉTISATION ?

Malgré la richesse des informations fournies par la mesure de la performance, la réalité du fonctionnement des ministères est encore largement déconnectée de l'objectif de gestion par la performance.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes, *« l'allocation des moyens au ministère de l'Éducation nationale ne prend pas en compte les objectifs des politiques publiques, ni a fortiori les résultats obtenus par rapport à ces objectifs : elle reste fondée essentiellement, d'une part, sur le nombre d'élèves présents dans une académie ou un établissement (sans prendre en compte les besoins d'enseignement différents des élèves) et, d'autre part, sur la structure historique des établissements, avec un avantage aux zones rurales par rapport aux zones urbaines défavorisées ».*

Il est important que le dialogue de gestion aborde les questions liées à la performance, pour en tenir compte sinon dans l'allocation des crédits, du moins dans les marges de manœuvre laissées aux académies. L'expérience de contractualisation avec les académies peut être l'occasion de renforcer le dialogue de gestion dans ce domaine.

D.– LA PERFORMANCE ATTEINTE AU SEIN DES PROGRAMMES

On présentera quelques indicateurs principaux de chacun des programmes, afin de constater l'évolution de la performance du système éducatif.

1.– L'enseignement scolaire public du premier degré : une maîtrise encore insuffisante du socle commun, des blocages à identifier

Pour les mesures de maîtrise des connaissances du socle commun par les élèves, la mesure est toujours faite par l'évaluation d'un échantillon représentatif d'élèves de CM2.

S'agissant de la Proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CE1, les compétences du socle commun, les résultats seraient à nouveau en progression (77 %), ce qui tendrait selon l'administration à montrer l'effet positif de la réforme de 2008 sur les contenus de l'enseignement primaire, recentrés sur les « fondamentaux ».

Les résultats relatifs à la Proportion d'élèves maîtrisant, en fin d'école primaire, les compétences de base en français et en mathématiques, progressent légèrement, et sont toujours inférieurs à la prévision : le pourcentage d'élèves

maîtrisant ces compétences est de 89 % pour le français et de 91 % pour les mathématiques, résultats meilleurs qu'en 2009. Cet indicateur a subi une érosion de la valeur cible, comme indiqué plus haut. Cette modification n'était pas très utile, puisque l'indicateur devient obsolète avec la mise en place des mesures relatives au socle commun.

L'indicateur Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun montre des résultats encore insuffisants. Les compétences de français, mathématiques et langues étrangères ne sont pas maîtrisées par 20 à 30 % des élèves, alors que l'objectif est de voir 88 % des élèves les maîtriser. Par contre, les connaissances informatiques, ainsi que les autres mesurées, atteignent les cibles.

Il conviendrait d'analyser de manière approfondie les blocages révélés par la stagnation de l'indicateur Proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun. Cette analyse pourrait être transmise au Parlement ainsi que les leviers et réorganisations souhaitables pour obtenir une progression et donc une formation de base plus solide en fin de primaire.

La proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard continue de diminuer, passant de 15,9 % en 2008 à 12,6 % en 2011. Le taux de redoublement, ne présente pas la décroissance attendue par le ministère ; il a cependant notablement diminué.

Différentes mesures de performance montrent de bons résultats : la proportion des enseignants inspectés est proche de la cible (85 %) : la suppression de cet indicateur est regrettable, car la progression était encore possible. La part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe s'améliore peu à peu (83,6 %). Le taux de remplacement des enseignants (congrés maladie ou maternité) se maintient entre 91 et 92 % depuis deux ans, la cible étant de 94 %.

Surtout, les progrès en ce qui concerne la maîtrise des compétences de base dans les écoles du réseau ambition réussite n'atteignent pas les cibles fixées. Les écarts avec les élèves hors RAR se réduisent un peu pour le retard à l'entrée au collège, par exemple, mais pas les autres. On soulignera que le taux d'encadrement est toujours plus élevé dans ces établissements qu'en moyenne nationale (22,2 en RAR contre 24) en dehors. Le programme ECLAIR vise à obtenir des équipes pédagogiques plus stables et plus investies dans les RAR.

2.— L'enseignement scolaire public du second degré : des résultats très mitigés, et une maîtrise des compétences de base encore insuffisante

Le taux d'accès au brevet (80 %) marque une stagnation. Le taux d'accès au baccalauréat est en progression, pour atteindre la cible : 71,6 % des élèves, un bon résultat lié à la forte augmentation des bacheliers de l'enseignement professionnel. Le taux d'accès au baccalauréat des enfants de familles appartenant aux milieux défavorisés ne progresse que très peu (20,6 %), sans atteindre la cible de 22 %.

La proportion d'élèves maîtrisant les compétences de base en fin de collège, en français et en mathématiques, est encore très en dessous de l'objectif : respectivement 75 % (au lieu de 83 %) et 86 % (au lieu de 91 %). En outre, la cible a justement été abaissée par rapport à celle formulée antérieurement pour cet indicateur.

La proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun montre que la cible n'est pas atteinte en français mais est presque atteinte pour la compétence informatique.

La réussite des élèves en zones difficiles est encore très inférieure aux prévisions et conduit à s'interroger. Les écarts entre les élèves en réseau ambition réussite (RAR) et les autres élèves s'accroissent depuis plusieurs années : le rapport des proportions d'élèves maîtrisant les compétences de base en français s'est dégradé au cours de cette période.

Le taux de redoublement après avoir beaucoup diminué, stagne, et reste supérieur aux cibles.

L'aspect de l'efficacité de l'apprentissage des langues vivantes, première comme seconde, avec l'indicateur Proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun, n'est pas documenté cette année. L'objectif posé est de 93 % et la dernière mesure s'établissait à 86 %, ce qui paraissait cependant très optimiste.

Ainsi que l'a déjà souligné la commission des Finances, il serait souhaitable de pouvoir comparer les résultats de l'enseignement professionnel relevant du ministère de l'Éducation nationale et celui relevant de l'Agriculture. Cette comparaison suppose un travail de rapprochement de l'indicateur relatif à l'enseignement professionnel pris isolément : un indicateur d'insertion est disponible pour le programme 143 *Enseignement technique agricole* (taux d'insertion à 7 mois et à 45 mois), un indicateur équivalent pourrait être introduit pour le programme 141.

Les indicateurs relatifs au potentiel d'enseignants et au potentiel d'enseignement sont particulièrement importants pour mesurer l'efficacité de notre organisation.

Le taux de remplacement de longue durée est satisfaisant, proche de la cible (96,2 % pour une cible de 96,5 %) et le taux de rendement du remplacement progresse, sans encore atteindre la cible établie à 90 %.

Cependant, comme on l'a souligné, l'indicateur relatif au remplacement ne reflète que les suppléances et remplacements réalisés après une durée de carence de 15 jours, car les absences de moins de 15 jours doivent normalement être prises en charge par des enseignants volontaires au sein de l'établissement. Ce système

de remplacement organisé au sein de l'établissement est très diversement mis en œuvre et semble atteindre assez vite ses limites, d'autant plus que la limitation des heures supplémentaires à une heure par semaine bloque la possibilité de se proposer pour les volontaires éventuels.

C'est pourquoi la Cour des comptes a regretté le caractère limité de l'indicateur, qui crée un hiatus entre le bon résultat constaté et la perception fréquente des parents et des élèves « sur le terrain », qui est celle de nombreuses absences non remplacées.

Il faut donc améliorer la mesure pour les absences de courte durée, qui sont les plus fréquentes, et trouver les méthodes pour obtenir des résultats plus nets en ce domaine, car la perception des parents et des élèves est toujours très négative en ce qui concerne l'absence des enseignants et les lacunes du remplacement.

La proportion des personnels enseignant au collège dans une autre discipline que celle du recrutement au concours demeure de 11 %.

L'indicateur portant sur le taux d'enseignants inspectés au cours des cinq dernières années a été supprimé en 2012. La réalisation de 72 % n'est pas mauvaise, cependant elle devrait s'élever encore, pour atteindre à terme les 100 %. L'on sait que l'inspection est très attendue par les enseignants comme élément de leur dossier de carrière et de mutation. Elle l'est d'autant plus aujourd'hui où une mutation vers les centres villes et les grandes villes en milieu ou fin de carrière est rendue plus difficile par l'affectation prioritaire par plusieurs académies des jeunes enseignants à ces mêmes postes, afin de leur éviter les postes en zone difficile qui les attendaient systématiquement auparavant.

Ainsi que le constate le rapport de performance, les acquis fragiles de la reconquête du mois de juin semblent remis en question. Le pourcentage des heures non assurées est de 2,7 %, ce qui semble encore trop élevé, en tout cas supérieur à la cible.

3.– L'enseignement privé du premier et du second degré : une performance satisfaisante, des mesures manquantes

Les indicateurs de performance sont aujourd'hui quasiment tous renseignés. Plus de la moitié des indices affichent une progression plutôt favorable, cependant les objectifs de maîtrise du socle commun en français et mathématique en fin de CM2 ne sont pas atteints, de même que dans l'enseignement public.

Les indicateurs portant sur l'enseignement primaire distinguent à présent le secteur privé du secteur public, c'est pourquoi ils seront ici mentionnés. La mesure de la maîtrise par les élèves du primaire des compétences du socle commun montre la stagnation des progrès en 2011 ; il est vrai que la mesure avait marqué des progrès significatifs en 2010.

Pour ce qui est des niveaux de connaissance obtenus dans le secondaire, la mesure n'est pas distinguée de celle du secteur public, aussi n'y a-t-il pas lieu de présenter à nouveau ces résultats. Le taux de redoublement est en baisse. On peut simplement mentionner que la maîtrise des compétences de base en fin de collège s'élevé à 89 % en français, conforme à la cible, et 95 % pour les mathématiques.

Il serait utile de distinguer les champs de l'enseignement public et l'enseignement privé pour les indicateurs de réussite des élèves issus de familles appartenant aux catégories sociales défavorisées. Ils ne sont actuellement distingués que pour l'accès aux classes préparatoires aux grandes écoles.

On notera que le taux de redoublement est bien supérieur à celui enregistré dans le secteur public.

Le taux de remplacement des congés de longue durée est de 98 %, la cible étant fixée à 99,5 %.

- 4.– La vie de l'élève : le taux d'absentéisme des élèves toujours important ; un accompagnement des élèves handicapés en amélioration, même si encore insuffisant

Ce programme réunit de nombreuses actions correspondant à des politiques publiques très diverses : accompagnement des élèves handicapés, recrutement d'infirmières, accompagnement éducatif, internats d'excellence, prévention de la violence scolaire...

Le système de mesure de la performance est limité à 4 objectifs et 7 indicateurs. Les indicateurs sont à présent bien renseignés.

L'absence d'évolution de l'indicateur Taux d'absentéisme des élèves est préoccupante : il demeure au collège à environ 3 %, ce qui est déjà trop élevé dans le cadre de la scolarité obligatoire. Il a cependant légèrement décliné au lycée (6,5 % contre 7 % en 2010). Il s'est beaucoup amélioré au lycée professionnel : 15 %, il atteignait 20 % en 2010.

Le recrutement de 5 000 médiateurs de réussite scolaire, chargés de lutter contre l'absentéisme, est intervenu en 2009 : il est regrettable que les résultats de cette mesure n'aient pas été évalués.

L'objectif Promouvoir la santé des élèves voit ses résultats progresser, ce qui semble enrayer la dégradation qui était observée en 2008-2009. Les difficultés demeurent évidemment les mêmes, en particulier celle du recrutement de médecins scolaires.

Il serait souhaitable d'assurer un bilan de santé à tous les élèves dans leur 6^{ème} année. L'administration pourrait ouvrir une réflexion, en lien avec les collectivités territoriales, sur l'action en matière de santé scolaire dans les académies.

La scolarisation des élèves handicapés en milieu dit « ordinaire » progresse : elle atteint en 2011 210 000 élèves. Le taux d'accompagnement collectif a également progressé avec l'augmentation du nombre d'unités pédagogiques d'intégration (UPI) et la proportion d'élèves bénéficiant d'un accompagnateur de vie scolaire : l'accompagnement individuel a été possible en 2011 pour 33,6 % des élèves handicapés, au lieu de 30,6 % en 2010.

5.- L'enseignement technique agricole : une performance très honorable malgré la diminution progressive des moyens

Les indicateurs ont évolué plusieurs fois ce qui réduit les comparaisons possibles. La commission des Finances avait demandé que soient comparés les moyens mis à la disposition de l'Enseignement technique agricole avec ceux mis à la disposition de l'Éducation nationale, car le premier a fait face à des restrictions budgétaires drastiques, alors que ses performances en termes d'insertion sont plutôt favorables.

On soulignera que la bonne progression du taux de réussite aux examens se poursuit (78 % à 90 % selon les niveaux). Le taux d'insertion professionnelle à 45 mois après l'obtention d'un diplôme en formation initiale a été réduit à 33 mois : la cible est presque atteinte pour trois diplômes sur 4 renseignés. Le taux de réussite aux examens a été largement amélioré par la mise en place de sessions de rattrapage.

La mesure très instructive de coût unitaire par élève montre une hausse légère du coût. L'efficacité de la gestion a pourtant été améliorée, car les gestionnaires ont réussi à compenser en grande partie l'effet de la baisse de l'effectif d'élèves par une meilleure organisation des structures et une meilleure gestion des emplois.

De même l'optimisation de la gestion de la formation initiale scolaire, vue à travers la réduction des structures pédagogiques comportant 10 élèves ou moins montre une nette diminution. L'enseignement devant de faibles effectifs s'est réduit.

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

SOMMAIRE

	Pages
I.– GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL	263
A.– DES EFFORTS POUR CONTENIR DES DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES RÉCURRENTES	263
B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SOUS TENSION MAIS MOINS CHAHUTÉE QU'EN 2010	264
1.– Crédits consommés en 2011 : tout juste dans l'enveloppe des crédits demandés, mais trop à l'étroit dans le montant voté.....	264
2.– Comportement budgétaire du programme 156 en 2011 : la recherche de plus de maîtrise	265
3.– Des recettes des fonds de concours et attributions de produits (FDC et ADP) conséquentes	266
4.– Des dépenses fiscales limitées	266
C.– MALGRÉ LA DIMINUTION DES ETP ET DES ETPT UNE SOUS BUDGÉTISATION DU TITRE 2 À LAQUELLE LA DGFIP DOIT ABSOLUMENT REMÉDIER.....	267
1.– Comme en 2010, l'accélération de la réduction de postes ETPT est de peu d'effet sur les dépenses de personnel qui « débordent » les prévisions budgétaires	267
2.– Des sorties d'ETP très élevées et des entrées maîtrisées	268
3.– Une légère modification de la répartition des effectifs 2011 par catégorie qui n'est pas due qu'aux promotions intra-catégorielles.....	269
4.– Les dépenses de personnel liées à la création de la DGFIP sont encore difficiles à maîtriser malgré la réduction des effectifs	269
D.– LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS SE RELIE-T-ELLE AUX GAINS DE PRODUCTIVITÉ ?.....	270
1.– La filière fiscalité du programme 156 perd des effectifs de contrôle fiscal : à suivre....	270
2.– La filière gestion publique du programme 156	271
3.– La filière pilotage du réseau et de ses moyens	272

E.– LA BASCULE VERS CHORUS BOUSCULE (TROP) LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES DÉPENSES HORS TITRE 2	272
1.– Une sévère réduction en 2011 des dépenses hors titre 2	272
2.– La nébuleuse des dépenses d'investissement.....	274
a) <i>Le programme Copernic</i>	274
b) <i>La JPE des autres investissements du programme 156 est illisible !</i>	275
3.– Des dépenses complètes, des coûts complets, des coûts synthétiques encore partiels	276
F.– DES SUCCÈS QUI LAISSENT ESPÉRER L'ENCLÈCHEMENT D'UNE DYNAMIQUE	276
1.– La promotion du civisme fiscal et le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale..	277
2.– Rendre les services au meilleur coût et assurer la transparence des comptes publics	277
3.– L'amélioration de la qualité des services rendus aux bénéficiaires et aux partenaires de l'action des services.....	278
4.– L'extinction de l'objectif n° 1 Réussir la fusion.	278
II.– FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	279
A.– UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE RESPECTÉE MAIS UNE ANNÉE DIFFICILE	279
B.– 2011 : MOINS DE CRÉDITS DE PAIEMENT DISPONIBLES ET MOINS D'EMPLOIS QUE VOTÉS...	281
1.– DES DOTATIONS ÉVOLUTIVES AU DÉTRIMENT DU HORS TITRE 2 DÉJÀ PEU LOTI.....	281
2.– 2011 : « PERFORMANCES » DU TAUX DE NON REMPLACEMENT DES ETP MAIS NOUVELLES « CONTRARIÉTÉS » BUDGÉTAIRES.....	283
a) <i>Le programme 302 accélère la réduction de ses effectifs mais les charges de personnel pèsent toujours plus</i>	283
b) <i>La répartition des effectifs par action et la refonte des réseaux des douanes</i>	285
C.– UN NIVEAU DE PERFORMANCE SOUTENU MAIS EN PASSE DE SE FRAGILISER.....	286
D.– LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES DÉPENSES OPÉRATIONNELLES (HORS TITRE 2).....	287
1.– Un effort important de réduction des dépenses de fonctionnement minoré par la hausse des carburants et des dépenses informatiques.....	289
2.– Malgré des ressources d'autorisations d'engagement abondantes, les dépenses d'investissement 2011 sont rognées.....	290
3.– Une exécution budgétaire de nouveau sauvée par de moindres dépenses d'intervention.....	292
4.– Des coûts synthétiques qui illustrent la recherche d'une meilleure efficience.....	293

I.- GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

A.- DES EFFORTS POUR CONTENIR DES DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES RÉCURRENTES

Mesure emblématique de la Revue générale des politiques publiques (RGPP), la création de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) a connu sa phase finale avec la mise en place des dernières directions locales unifiées en juillet 2011, puis avec l'entrée en vigueur des règles de gestion et des premières élections professionnelles à l'automne dernier.

De fait, l'exercice 2011 est porteur de plusieurs aboutissements, dont, espérons-le, une responsabilisation plus grande dans la gestion de la masse salariale en exécution, mais aussi en prévision.

La gestion de la comptabilité générale de l'État se fait désormais dans le progiciel d'information financière CHORUS : elle a été préparée lors de l'exercice 2011 et devrait faciliter la gestion de l'exercice 2012.

La DGFIP en place, la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* (156) a pu être resserrée et compte désormais 1 BOP central et 106 BOP départementaux. Accessoirement, le personnel de la douane assurant des missions fiscales pour le compte de la direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI) ayant été transféré dans le programme 302 (*cf. infra*) pour en améliorer la gestion, le périmètre du programme 156 correspond, depuis 2011, à l'ensemble de la structure DGFIP.

Malgré cette rationalisation, la gestion budgétaire 2011 du programme 156, prépondérant par le nombre de ses agents et son volume financier dans le Rapport de annuel de performance (RAP) de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines à laquelle il est rattaché, n'en reste pas critiquable.

À l'instar du responsable de programme, on rappellera que le programme 156 « de la DGFIP » regroupe un foisonnement d'activités. Outre les missions régaliennes connues de collecte et gestion des recettes et des dépenses, de tenue de la comptabilité pour l'État et les collectivités territoriales, la DGFIP assure plusieurs missions en évolution telles la gestion des retraites, celle de l'immobilier de l'État via la structure France Domaine, celle des fonds déposés, etc. Elle adapte son appareil aux réformes fiscales (réforme de la taxe professionnelle) et se mobilise pour renforcer la lutte contre la fraude fiscale notamment internationale.

L'évolution de la DGFIP en administration électronique l'oblige à se doter et à adapter de puissants systèmes informatiques, certains encore en développement (paye, pensions, etc.), à élargir son offre de services en ligne à toutes les catégories d'utilisateurs et à prendre la mesure des incidences sur l'organisation du travail en procédant à de profondes opérations de réingénierie.

Pour et dans cet environnement en mutation y compris au niveau des personnels et des moyens, la gestion du budget 2011 du programme 156 a été tendue mais moins chahutée qu'en 2010. On constate qu'une réduction des effectifs supérieure aux prévisions a permis de limiter la dérive budgétaire. Mais il semble que la réduction des effectifs est difficile à rapprocher de gains de productivité. Peut-être en raison des préparatifs de bascule dans le nouveau progiciel CHORUS, la justification au premier euro (JPE) des autres charges est difficile à lire. En dépit des moyens contraints, la performance globale du programme 156 est satisfaisante car quelques indicateurs semblent amorcer des tendances prometteuses.

La Cour des comptes, après cette première expérience de gestion de la dépense de l'État sous le progiciel Chorus, espère une amélioration sensible de celle de l'exercice 2012 et des bénéfices liés à la création de la DGFIP et aux efforts de réduction d'effectifs sur les dépenses de personnel. Une progression de la maîtrise du dispositif de performance est également attendue.

B.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SOUS TENSION MAIS MOINS CHAHUTÉE QU'EN 2010

Si la prévision des charges de personnel pour 2011 est restée défectueuse, de vrais efforts ont été réalisés lors de l'exécution épaulés par une heureuse augmentation des départs à la retraite.

1.- Crédits consommés en 2011 : tout juste dans l'enveloppe des crédits demandés, mais trop à l'étroit dans le montant voté.

Pour un budget initialement voté en autorisations d'engagement (AE) de 8 464 millions d'euros, estimé à 8 473,86 millions d'euros, fonds de concours et produits attribués compris, la consommation finale en autorisations d'engagement est arrêtée à 8 420,83 millions d'euros, soit une exécution à 99,5 % du budget voté, et 99,4 % du budget estimé. L'enveloppe budgétaire est donc respectée.

Pour un budget initialement voté en crédits de paiement (CP) de 8 450,67 millions d'euros, estimé à 8 460,52 millions d'euros, fonds de concours et produits attribués compris, la consommation finale en crédits de paiement est arrêtée à 8 451,59 millions d'euros, soit une exécution à 100,01 % du budget voté, et 99,9 % du budget estimé. L'enveloppe budgétaire parvient à être observée, de justesse.

À périmètre constant, l'action 4 Fiscalité des marchandises et des moyens de transports ayant été transférée vers le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* et le programme expérimental 311 ayant été réintégré, la consommation d'autorisations d'engagement de l'exercice 2010 à 2011 augmente de 0,68 % et celle des crédits de paiement de 0,16 %, c'est-à-dire parvient à dégager de meilleurs résultats que ceux imposés lors de l'examen de la loi de finances, un amendement voté ayant introduit une réduction des crédits sollicités de 1,19 million d'euros en autorisations d'engagement et de 1,29 million d'euros en crédits de paiement.

En euros constants les dépenses du programme 156 ont diminué en 2011 et sont proches du zéro volume, mais les prévisions sur les postes de dépenses ont été bousculées.

Les charges de personnel du programme 2011 s'avèrent supérieures à leur dotation initiale ; 7,03 milliards d'euros ont été nécessaires pour financer des charges de personnel que le programme 156 a essayé de maîtriser au mieux durant tout l'exercice 2011. Les charges de personnel constatées représentent 83,35 % du budget 2011 du programme 156 alors qu'elles ne devaient peser que pour environ 82,5 %.

L'exécution budgétaire 2011 s'étant réalisée à budget constant – les dépenses supplémentaires de personnel ayant été financées par le programme lui-même ⁽¹⁾ – les crédits disponibles pour les autres dépenses ont été réduits.

Les dépenses de fonctionnement s'établissent à un montant supérieur de 5 % aux crédits initiaux mais hors fonds de concours et attributions de produits. Mais elles affichent une baisse de 1,8 % par rapport à 2011 ⁽²⁾.

Les dépenses d'investissement pâtissent de ces efforts d'abstinence budgétaire et les dépenses d'intervention présentées dans les tableaux récapitulatifs souffrent d'une erreur d'imputation de presque 2 millions d'euros (*cf. infra*).

2.– Comportement budgétaire du programme 156 en 2011 : la recherche de plus de maîtrise

Au niveau de l'ensemble du programme (car il serait intéressant de pouvoir approcher un exercice budgétaire au niveau des différents BOP), la gestion a été moins mouvementée et les mouvements d'annulations ou d'ouvertures de crédits se sont ralentis et apaisés en comparaison avec la « frénésie » de l'exercice 2010.

(1) Développant ainsi une pratique d'auto-assurance non évoquée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

(2) Après réintégration de l'erreur de 2 millions d'euros sur les dépenses d'intervention.

Hors charges de personnel, 69,16 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont été affectés en 2011 mais non engagés alors qu'un montant identique d'autorisations d'engagement n'a fait l'objet ni d'affectation, ni d'engagement. Le budget 2012 (en cours) bénéficie d'un report de 60,8 millions d'euros.

On observera que les reports d'autorisations d'engagement antérieurs sur l'exercice 2011, quoiqu'en légère baisse, ont frôlé 100 millions d'euros.

Le volume des engagements antérieurs à 2011 s'est élevé à 394,5 millions d'euros. Bien que pesant environ 27 % dans les dépenses hors charges de personnel, ce montant est en baisse par rapport à 2010. Au cours de l'exercice, ces engagements ont fait l'objet de règlements à hauteur de 60 %.

Les engagements 2011 non couverts par des paiements en fin d'exercice 2011 se montent à 206,3 millions d'euros. Additionnés au solde des engagements antérieurs n'ayant pas fait l'objet de règlement, ils transmettent à l'exercice 2012 une charge potentielle de 363,77 millions d'euros, composée à hauteur de 45 % de dépenses liées à des opérations informatiques.

Le programme 156 a subi la mise en réserve de précaution de 5 % de ses crédits hors titre 2 en début d'exercice. De fait 19,55 millions des 72 millions réservés lui ont été rendus pour financer des opérations immobilières et semble-t-il un important marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage du service des retraites de l'État (SRE).

3.– Des recettes des fonds de concours et attributions de produits (FDC et ADP) conséquentes

Le montant des fonds de concours et attributions de produits du programme 156 s'est élevé à 11,9 millions d'euros, une recette 2011 largement supérieure à l'estimation de 9,8 millions d'euros. Cette progression provient notamment de la rémunération de l'établissement des payes des personnels des universités et de l'établissement national des Invalides de la marine (ENIM), bien que certains OPHLM et OPAC ne recourent plus à certaines prestations de service payantes de la DGFIP, et de la rémunération de missions d'expertise à l'étranger. Toutefois, 6 millions d'euros de FDC et ADP, saisis en fin d'exercice, ont été reportés sur l'exercice 2012.

4.– Des dépenses fiscales limitées

Les dépenses fiscales du programme 156 diminuent (44 millions d'euros contre 54 millions d'euros en 2010). La réduction d'impôt pour télé-déclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique au primo déclarant sur Internet a été supprimée en 2011. La réduction d'impôt, créée en 1982, pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés demeure la principale dépense fiscale du programme et son coût a été réévalué

de 4 millions d'euros. La Cour des comptes suggère de rattacher la déduction forfaitaire de 3 % déclarée par les médecins conventionnés (10 millions d'euros) à la mission Santé.

C.– MALGRÉ LA DIMINUTION DES ETP ET DES ETPT UNE SOUS BUDGÉTISATION DU TITRE 2 À LAQUELLE LA DGFIP DOIT ABSOLUMENT REMÉDIER

1.– Comme en 2010, l'accélération de la réduction de postes ETPT est de peu d'effet sur les dépenses de personnel qui « débordent » les prévisions budgétaires

Les dépenses de personnel du programme se sont élevées à 7 032,75 millions d'euros pour 2011, en hausse de 1,5 % par rapport à 2010 (à périmètre constant) bien que les effectifs ETPT aient enregistré une diminution supérieure aux prévisions (– 3,2 % pour – 1,7 %).

En dépit de cette réduction importante du nombre d'agents, les dépenses de personnel 2011 ont également contredit la dotation initiale de – 0,60 %. Une rallonge de 43 millions a donc été nécessaire en fin d'exercice. Mais ces fonds ont été prélevés sur les fonds des autres dépenses du programme.

Les mesures de « sauvetage » des charges de personnel à fin 2010, la mobilisation de tous les acteurs, la prise de conscience de la sous-estimation récurrente des dotations de titre 2 dès le début de l'exercice 2011, ont entraîné une réaction qui a permis de limiter la dérive budgétaire qui s'annonçait. La DGFIP⁽¹⁾ a ainsi pris la décision de regrouper sous l'autorité du service du budget et de la performance, la gestion des emplois, des effectifs, le pilotage et le suivi du schéma d'emplois et de la masse salariale ainsi que la valorisation des crédits de personnel.

Si le respect du plafond d'emplois n'est pas un outil suffisamment pertinent pour respecter la prévision de charges et qu'il est absolument nécessaire de maîtriser la notion de masse salariale, il est également important que le montant de crédits demandés couvre sincèrement les besoins. Or, la commission des Finances, à partir des seuls outils fournis par le RAP, s'était inquiétée de l'insuffisance des crédits de titre 2 avec une prévision d'emplois supérieure au réalisé.

Les dépenses de personnel ont financé le traitement « moyen » de 117 122 ETPT, soit 1 665 ETPT⁽²⁾ de moins que ne le permettait le plafond d'emplois 2011, ce qui porte le chiffre de la réduction des effectifs ETPT à – 2 902. Malgré le record 2010 (– 2 471 ETPT), la réduction des effectifs 2011 de la DGFIP s'est encore amplifiée.

(1) À la suite de la circulaire du 22 février 2011 portant renforcement du pilotage et du contrôle de la masse salariale et des emplois de l'État.

(2) 934 après transfert selon le RAP.

RÉPARTITION DES ETPT PAR CATÉGORIE DEPUIS 2008

(en euros)

Catégorie d'emploi	ETPT réalisés en 2008	ETPT réalisés en 2009	ETPT réalisés en 2010	ETPT réalisés en 2011	Écart à la prévision LFI 2010 en ETPT
				<i>Modification de la définition des A+</i>	
A+	2 619	2 720	2 927	1 292	- 1 572
A	27 677	27 716	27 871	29 905	+ 2 154
B	42 524	42 864	44 226	43 932	- 74
C	52 450	50 021	45 819	41 993	- 3 401
	125 270	123 303	120 836	117 122	- 2 902

Source : RAP 2011 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local - page 60

OBSERVATION DES ENVELOPPES BUDGÉTAIRES PAR CATÉGORIE DEPUIS 2008

(en euros)

Catégorie d'emploi	Pour 123 303 ETPT réalisés en 2009	Pour 121 823 ETPT prévus en LFI 2010	Pour 120 836 ETPT réalisés en 2010	Pour 117 122 ETPT réalisés en 2011	Écart ETPT LFI 2011
A+	345 412 501	401 105 109	395 650 349	221 817 255	- 1 572
A	2 036 293 896	2 104 964 233	2 095 098 392	2 356 319 562	+1 541
B	2 307 364 266	2 231 725 331	2 453 006 737	2 558 005 926	+2 137
C	2 126 809 581	2 111 588 521	1 999 412 367	1 896 606 844	- 3 813
	6 815 880 244	6 849 383 194	6 943 167 845	7 032 749 587	- 1 665

Source : RAP 2009, RAP 2010, RAP 2011 Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local - page 60

La baisse des effectifs ETPT est presque 1,75 fois supérieure aux prévisions de la loi de finances initiale de 2011. La suppression de 1 665 ETPT supplémentaires n'a pas suffi à ce que les charges de personnel restent dans l'enveloppe budgétaire.

2.- Des sorties d'ETP très élevées et des entrées maîtrisées

Le nombre des sorties 2011 du programme 156 s'élève à 7 197 ETP à mettre en regard avec les 4 069 ETP entrées 2011. Le solde s'établit à -3 128 ETP. Rapporté aux 4 821 départs à la retraite, le taux de non remplacement de la DGFIP s'établit en 2011 à 64,9 %.

Les 15 % de départs en retraite supplémentaires constatés sont dus à la fois à des anticipations afin d'éviter de nouvelles règles de décote et à des reports de départ de 2010 à 2011 afin de bénéficier d'un indice supérieur pour le calcul des droits à pension.

Les recrutements externes se sont avérés supérieurs aux prévisions de 237 ETP alors que les autres entrées sont inférieures aux prévisions, établissant ainsi le solde des entrées à 4 069, soit 15 ETP de plus que prévus.

3.— Une légère modification de la répartition des effectifs 2011 par catégorie qui n'est pas due qu'aux promotions intra-catégorielles

Si la répartition du plafond d'emploi par action est peu ou prou conforme aux prévisions, ainsi que la répartition des emplois par types de service, la répartition par catégorie d'agents s'est modifiée.

En 2011, le nombre d'agents appartenant à la catégorie B dépasse le nombre d'agents C (respectivement 37,5 % et 35,5 %) alors que les A+ ne représentent plus qu'1,1 % des ETPT contre 2,4 % en 2010. Les cadres supérieurs sont moins partis en retraite qu'il n'était prévu et sont beaucoup moins entrés dans le programme. Le solde à - 148 ETP A+ ne rend pas compréhensible la perte finale de - 1 572 ETPT A+. Il s'agit de tout autre chose : la direction générale de l'Administration de la fonction publique (DGAFP) a redéfini les notions d'agents A+ et A et ce faisant le nombre d'ETPT de catégorie A a crû passant de 23 % à 25,5 %.

Le coût moyen par catégorie d'agent est globalement stable, bien qu'il diminue pour la catégorie A+.

Le programme 156 aura également enregistré en 2011 un nombre élevé de transferts dus d'une part, à l'affectation des agents de l'action 4 vers le programme 302 pour des raisons de facilité de gestion, d'autre part à l'intégration d'agents en poste dans les centres de services partagés et les services facturiers mis en place concomitamment au déploiement du progiciel Chorus.

4.— Les dépenses de personnel liées à la création de la DGFIP sont encore difficiles à maîtriser malgré la réduction des effectifs

Avec l'entrée en vigueur de nouvelles règles de gestion en septembre 2011, la DGFIP a parachevé la fusion de ses personnels, les dernières mesures d'harmonisation des régimes indemnitaires entre les ex agents de la direction générale de la Comptabilité publique et les ex agents de la direction générale des Impôts s'appliquant, au cours de l'exercice 2011, dans les charges de personnel.

Plusieurs facteurs, souvent négatifs, rarement positifs, ont conduit à un nouveau dérapage budgétaire en 2011.

La reprise des bases 2010 (ou socle d'exécution) a été correctement appréciée. Le nombre de départs à la retraite a favorisé l'impact du schéma d'emplois d'une dizaine de millions d'euros.

Par contre les mesures catégorielles, le glissement vieillesse technicité (GVT) et, dans une moindre ampleur, les mesures générales ont été sous-estimées, alors que le point d'indice de la fonction publique est demeuré inchangé (depuis le 1^{er} juillet 2010).

Les mesures statutaires, notamment celles relatives au nouvel espace statutaire de la catégorie B, avec leurs conséquences financières sur le GVT, ont été connues postérieurement aux travaux d'élaboration du budget 2011 mais les mesures d'harmonisation indemnitaires propres à la DGFIP ont été particulièrement mal appréhendées.

Le dispositif de garantie du pouvoir d'achat (GIPA) et les mesures dites « bas salaires » ont été correctement appréciés et s'établissent à 3,9 millions d'euros. En 2011, la GIPA a été versée à 5 247 agents (contre 7 375 en 2010).

Enfin, les dépenses de cotisations sociales et de cotisations employeurs au CAS *Pensions* sont restées dans leurs enveloppes budgétaires. Ces cotisations représentent 37 % des dépenses de personnel. Les départs en retraite anticipés et le nombre élevé de sorties d'ETP ont limité la dérive budgétaire de la DGFIP à 43 millions d'euros.

D.– LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS SE RELIE-T-ELLE AUX GAINS DE PRODUCTIVITÉ ?

Il a paru intéressant à la fois de vérifier si la réduction des effectifs s'était portée sur les gisements de gains de productivité identifiés dans le projet annuel de performance 2011 et, autant que faire se pouvait, de regarder les fonctions sur lesquelles s'est porté le supplément de réduction d'effectifs.

Si les départs à la retraite non prévus pèsent mécaniquement sur la répartition des ETPT au sein des fonctions, on a peine à voir le lien entre les gisements de productivité et la réduction des postes.

1.– La filière fiscalité du programme 156 perd des effectifs de contrôle fiscal : à suivre.

La filière fiscalité, composée des actions 1 Fiscalité des grandes entreprises, 2 Fiscalité des PME, 3 Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale, supporte 74 % de la réduction des effectifs en sus des efforts demandés dans la loi de finances initiale pour 2011. Sur les 1 665 suppressions supplémentaires d'ETPT constatées, 1 238 concernent la filière fiscalité.

La filière fiscalité bénéficie effectivement des gains de productivité liés au large déploiement du progiciel Copernic et à l'offre multiple de télé-services pour l'ensemble des contribuables (grandes entreprises, PME et professionnels de l'immobilier, et particuliers).

Mais ces réductions d'effectifs ont porté en totalité sur la fonction de contrôle fiscal dans l'action 1.

L'action 2 a vu ses effectifs liés aux fonctions d'assiette et de contentieux ainsi que de recouvrement diminuer ; les effectifs du contrôle fiscal et des fonctions foncières étant renforcés (respectivement + 179 et + 39 ETPT).

La majorité de la réduction supplémentaire des effectifs de l'action 3 s'est portée sur le contrôle fiscal des particuliers alors que les fonctions d'assiette et de contentieux ont pu stabiliser leurs effectifs ETPT.

2.- La filière gestion publique du programme 156

La filière gestion publique est composée des actions 5 Gestion financière de l'État hors fiscalité, 6 Gestion des pensions, 7 Gestion financière du secteur public hors fiscalité, 8 Gestion des fonds déposés.

Le déploiement de Chorus au 1^{er} janvier 2011 a nécessité un renfort d'effectifs de 178 ETPT pour traiter les comptes de l'État et pour gérer les recettes et les dépenses publiques alors que cette action devait, à 12 unités près stabiliser ses effectifs entre les exercices 2010 et 2011.

La mise en place des centres de services partagés et des services facturiers a entraîné le transfert de 300 EPT entrants opérant sur la gestion de la dépense.

Les métiers comptables de l'État ont également été renforcés par 80 ETPT supplémentaires par rapport à 2010, ainsi que les prestations d'expertises. Plus curieusement les activités domaniales ont bénéficié de renforts.

Au final, seule l'activité de recouvrement des recettes non fiscales de l'État enregistre une perte d'effectifs supérieure aux prévisions.

L'action 6 n'avait pas prévu de réduction de ses effectifs en 2011 mais il semble que la réorganisation des structures et la modernisation de la gestion des pensions dégagent de premiers gains de productivité.

L'action 7 dédiée aux collectivités territoriales bénéficie du plein déploiement de son progiciel Hélios, les modules pour les très grandes villes et établissements publics étant opérationnels, et a pu, au-delà des prévisions, fortement réduire ses effectifs (- 1 418 ETPT entre 2010 et 2011, soit environ 5 %). Les efforts faits pour dématérialiser les échanges de documents portent leurs fruits y compris sur les dépenses de fonctionnement. Des effectifs supplémentaires ont même pu renforcer les équipes d'appui aux collectivités territoriales.

La Gestion des fonds déposés a également perdu presque 2 % d'effectifs supplémentaires. Elle travaille également à multiplier ses offres de services dématérialisés.

3.– La filière pilotage du réseau et de ses moyens

Cette filière « logistique » de la DGFIP se retrouve dans l'action 9 Soutien car elle intervient sur des fonctions support multiples (ressources humaines, gestion du budget, etc.) et accueille un personnel important et varié.

44,4 % des cadres A+ et A (qui n'exercent pas des fonctions de direction directement rattachées au réseau) y sont inscrits.

Elle ne présente pas encore un suivi de ses effectifs par métiers (RH, budget, système d'information, etc.) mais elle a perdu 253 ETPT supplémentaires par rapport aux prévisions. Toutefois, et particulièrement en ce qui la concerne, il n'est pas possible de discerner si cette réduction d'effectifs est imputable à meilleure affectation des ETPT sur les actions ou s'il s'agit d'un effort de rationalisation interne.

E.– LA BASCULE VERS CHORUS BOUSCULE (TROP) LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES DÉPENSES HORS TITRE 2

Le défaut de clarté de la justification au premier euro (JPE) du programme 156 a constamment été évoqué dans les travaux de la commission des Finances.

Mais la difficulté de la reprise des engagements juridiques sous le nouveau progiciel CHORUS a nécessité la saisie d'autorisations d'engagement « techniques » qui au final contraignent à minorer les volumes d'AE affichés, sans que cette opération puisse se faire avec précision. Il en résulte que les dépenses d'investissement affichent sur quelques actions des montants d'AE négatifs.

Les commentaires du Rapporteur général essaient de faire au mieux avec les difficultés de lecture ⁽¹⁾.

1.– Une sévère réduction en 2011 des dépenses hors titre 2

La migration des moyens de l'action 4 Fiscalité des marchandises et des moyens de transports vers le programme 302 n'a pas d'impact sur l'analyse des dépenses hors titre 2 car elle ne comportait que des charges de personnel. Les éléments budgétaires du programme expérimental 311 lié à la préparation de la bascule comptable vers le progiciel Chorus ont été intégrés dans les tableaux récapitulatifs de l'exercice 2010 permettant ainsi la comparaison des dépenses.

Les dépenses hors titre 2 2011 s'établissent à 1 399 millions d'euros en AE pour une dépense prévisionnelle de 1 473,7 millions d'euros. Elles enregistrent donc une consommation de 94,9 % des crédits votés.

(1) Comme un montant inopiné de dépenses d'intervention dans l'action Soutien de presque 2 M€.

La consommation par rapport aux AE effectivement disponibles s'établit à 91,6 % : 128 millions d'euros n'ont pas été consommés, soit un montant moitié moins élevé qu'en 2010.

Les dépenses des autres titres 2011 s'établissent à 1 418,84 millions d'euros en CP pour une dépense prévisionnelle de 1 460,34. Les crédits votés ont donc été consommés à 97,2 %. La consommation par rapport aux CP effectivement disponibles s'établit à 96 % : 55,9 millions d'euros n'ont pas été consommés.

En cours d'exercice, les opérations d'ouvertures et d'annulations des crédits hors titre 2 ont été moins nombreuses qu'au cours de l'année précédente. Il faut noter que 99,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 60,80 millions de crédits de paiement ont fait l'objet de reports dérogatoires de l'exercice 2010, mais que le solde des ouvertures et annulations est de + 53,52 millions d'euros en autorisations d'engagement et de + 14,5 millions d'euros en crédits de paiement en dépit d'une affectation de 3,9 millions (AE=CP) de fonds de concours et attributions de produits.

En autorisations d'engagement comme en crédits de paiement 62,2 millions d'euros ont été annulés sur le hors titre 2, notamment pour permettre, via un décret d'avance de fin d'exercice à hauteur de 43 millions d'euros, l'équilibre des comptes de titre 2, illustrant ainsi la pratique d'une « fongibilité asymétrique inversée » ou selon la Cour des comptes une pratique « d'auto-assurance ».

À fin 2010, les engagements antérieurs non couverts par des paiements s'élevaient à 433,8 millions d'euros ; à fin 2011 ces engagements non couverts par des paiements présentent un solde en amélioration de 363,8 millions d'euros constitué pour moitié d'engagements relatifs à des opérations informatiques.

Il en résulte que par rapport à l'exécution 2010, les dépenses hors titre 2 enregistrent en 2011 une réduction de 1,03 % en autorisations d'engagement et de 4,6 % en crédits de paiement.

Toutefois, les dépenses de fonctionnement de l'exercice 2011 en crédits de paiement ne diminuent que de 2 % (après avoir augmenté d'environ 5 % en 2010 du fait des loyers budgétaires), alors que les dépenses d'investissement enregistrent une diminution de 47 %. Les projets informatiques historiques (Hélios, Copernic) sont quasi achevés comme probablement les opérations immobilières liées à la mise en place de la DGFIP.

Au sein des dépenses de fonctionnement, bien qu'il soit difficile, voire hasardeux d'en établir le montant, les principaux postes de dépenses sont :

– les loyers budgétaires et les loyers ; approximativement supérieurs à 250 millions d'euros de crédits de paiement ;

– les dépenses de fonctionnement informatiques y compris maintenance applicative des logiciels récents – modules Copernic et progiciel Hélios – approximativement en crédits de paiement de l'ordre des 240 millions d'euros (soit environ 18 %).

– les dépenses d'affranchissement ;

– les frais d'huissiers de justice.

La nécessité d'un tableau de synthèse des grands postes de dépenses, en particulier de fonctionnement, sur le modèle de celui que présente le programme 302, continue de s'imposer.

Le Rapporteur général observe qu'il est également tout aussi difficile d'apprécier la réalisation des dépenses hors titre 2 par action, compte tenu des effets de la bascule comptable et de diverses modifications de saisie. Il note que les dépenses de fonctionnement enregistrées sur les actions Fiscalité des grandes entreprises, Gestion financière de l'État hors fiscalité, Gestion des Pensions sont plus élevées que prévu en loi de finances initiale et que constaté à fin 2010.

2.– La nébuleuse des dépenses d'investissement

Le chapitre du RAP 2011 consacré à la justification au premier euro (JPE) peine à inscrire quelques crédits d'investissement sur les actions hormis Fiscalité des PME 2 qui en gestion aurait enregistré près de 7 millions d'autorisations d'engagement de titre 5 et 3,9 millions de crédits de paiement de titre 5. Par ailleurs, les données de la JPE, sans même prendre en considération les ventilations *ex-post*, sont distinctes de celles portées dans les tableaux récapitulatifs « *Présentation par action et par titre des crédits votés et des crédits consommés* ».

Les dépenses d'investissement se retrouvent donc par défaut au sein de l'action Soutien et ses deux composantes Copernic, Autre que Copernic. Elles s'y trouvent très largement inférieures aux prévisions sans que l'on puisse en identifier avec certitude les raisons.

a) Le programme Copernic

Le programme *Copernic* était estimé il y a presque dix ans à 911,5 millions d'euros. Son financement se fait désormais via des reports de crédits (autorizations d'engagement et crédits de paiement) dérogatoires autorisés par la loi de finances initiale pour 2011, ce qui ne facilite pas la lisibilité de ses comptes. Les crédits affectés en loi de finances initiaux ne concernent que des charges de personnel et il n'est pas précisé quel volume d'autorisations d'engagement et quel volume de crédits de paiement reportés ont finalement été affectés à la poursuite de la réalisation de ce programme.

En effet, au début 2011 des autorisations d'engagement devaient encore être engagées pour lancer certains développements spécifiques. Au titre de l'exercice 2011, titre 3 et titre 5 confondus, le montant des autorisations d'engagement Copernic s'établirait à 17,34 millions pour les autorisations d'engagement et 10,05 millions d'euros pour les crédits de paiement ⁽¹⁾.

Par ailleurs, 18,1 millions d'autorisations d'engagement non couverts par des paiements et réservés au projet Copernic sont reportés sur l'exercice 2012 sans plus de précision. Toutefois, à partir du montant des reports de 2010 sur 2011 annoncé dans le PAP 2011 et au regard du montant des autorisations d'engagement engagés en 2011 sur ce programme, on peut déduire que les développements en cours connaissent quelques retards dans leur règlement, c'est-à-dire dans leur réalisation.

La rénovation des télé-procédures semble achevée (Télé-IR après Télé TVA) ; la reprise des procédures métiers encore portées par des applications obsolètes (*Medoc, REC/MEN, BDRP, GESPRO*) semble progresser. L'examen du PAP 2012 permet de savoir qu'on travaille à la refonte des systèmes de paiement puisqu'une recette doit être lancée à fin 2012. Des travaux sont également conduits sur des référentiels et moteurs de recherche spécifiques.

Il est prévu de déployer courant 2012 le logiciel d'aide au contrôle fiscal des professionnels, *SIRIUS Pro*, et la nouvelle offre de services d'évaluation des biens immobiliers *Patrim Usagers* a déjà trouvé son public. La DGFIP a également travaillé au développement d'un service des impôts de particuliers totalement dématérialisé.

b) La JPE des autres investissements du programme 156 est illisible !

Le Rapporteur général constate que le montant des investissements réalisés en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement est considérablement inférieur aux prévisions (13 millions d'euros en autorisations d'engagement et 67,83 millions d'euros en crédits de paiement réalisés pour une prévision respectivement de 159,09 millions d'euros en autorisations d'engagement et 176,97 millions d'euros en crédits de paiement). Une partie de ces dépenses aurait été exécutée et saisie en dépenses de fonctionnement conformément à l'application de nouvelles règles comptables.

Plus des deux tiers des dépenses crédits de paiement correspondent à des investissements immobiliers liés à la création ou rénovation de services des impôts des particuliers (SIP).

13,88 millions d'euros de crédits de paiement auraient financé une partie du projet commun à d'autres administrations et ministères de système d'informations des ressources humaines SIRHIUS, alors que le projet (de maintien) de l'ancien système de gestion de la direction générale des Impôts, AGORA, aurait connu une modification de son périmètre.

(1) Après rectification des erreurs d'imputation

3.– Des dépenses complètes, des coûts complets, des coûts synthétiques encore partiels

Le rapport annuel de performances du programme 156 apporte quelques éléments d'information de précomptabilité analytique. Il présente un tableau provisoire des charges constatées par action sur l'exercice et quelques coûts synthétiques.

Les dépenses exécutées après ventilation interne et ventilation externe du programme sont évaluées à 8 760,4 millions d'euros et amorcent une faible diminution par rapport à 2010 (– 1 %). Elles présentent un écart à la prévision 2010 (– 52 millions d'euros).

En revanche, les coûts complets reventilés sont estimés à 8 838 millions d'euros, en hausse par rapport à 2010 de 0,8 %.

La détermination de ces coûts complets permet l'élaboration d'un indicateur, encore provisoire, « des coûts complets de gestion des impôts rapportés aux recettes fiscales »⁽¹⁾. Il serait pour 2011 de 1,15 %, c'est-à-dire meilleur que ceux constatés en 2009 et 2010.

Les coûts synthétiques de gestion d'un dossier au sein de la filière fiscalité sont à la baisse de 2,5 à 10 %. Il semble que les gains de productivité liés à la baisse des effectifs et à une stabilité, voire une augmentation, de l'activité fassent sentir leurs premiers effets. Le pôle comptabilité de l'État, la filière gestion publique et la gestion des pensions n'ont pas ou n'ont pas pu présenter de coûts synthétiques de gestion.

Les méthodes de calcul du ratio d'efficacité bureautique ont été modifiées de telle sorte qu'il n'est pas possible de vérifier que ce ratio en 2011 est stable par rapport aux années précédentes.

F.– DES SUCCÈS QUI LAISSENT ESPÉRER L'ENCLÈCHEMENT D'UNE DYNAMIQUE

Le Rapport annuel de performance de la DGFIP 2011 dispose de trois finalités stratégiques, 10 objectifs, 18 indicateurs parfois dotés de sous indicateurs.

En 2011, si toutes les cibles ne sont pas atteintes, il semble que les succès constatés sont plus significatifs que les fléchissements.

(1) Cet indicateur est géré par la direction générale des Finances publiques et la direction générale des Douanes et des droits indirects.

1.– La promotion du civisme fiscal et le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale

Les indicateurs de l'objectif Favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales maintiennent leur très haut niveau de performance : toutefois, les taux de déclaration et de paiement des professionnels fléchissent imperceptiblement.

Les particuliers recourent de plus en plus aux télé-procédures et le nombre de télé-déclarations a connu en 2011 une de ses meilleures progressions. Au-delà des contraintes légales, les entreprises optent à plus de 84 % pour le règlement dématérialisé de la TVA, de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires.

Si deux indicateurs relatifs à la lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes régressent un peu en 2011, le taux des contrôles réprimant les fraudes les plus graves et le taux net de recouvrement des contrôles fiscaux externes progressent enfin.

2.– Rendre les services au meilleur coût et assurer la transparence des comptes publics

En ce qui concerne l'objectif Maîtrise des coûts des administrations financières, la tendance constatée en 2011 relative aux taux d'intervention sur les recettes et les dépenses de l'État est défavorable mais elle serait conjoncturelle.

Le taux d'évolution de la productivité globale de la DGFIP fait un bond de 2 %, dépassant largement la cible attendue. Les charges de services ont augmenté (notamment dans le secteur des entreprises) parallèlement à la réduction des effectifs.

La DGFIP se trouve toujours dans l'obligation d'Améliorer la qualité comptable, la Cour des comptes certifiant les comptes de l'État. Si les indicateurs 2011 bon an, mal an stagnent, le dispositif de contrôle interne semble avoir été amélioré. Toutefois, les sept réserves émises par la Cour en 2010, parfois partiellement levées, sont maintenues en 2011.

Le programme 156 s'est doté de trois sous indicateurs pour suivre l'avancement de la politique immobilière de l'État gérée par la structure France Domaine et pour illustrer le nouvel objectif 2011 : Mettre en œuvre la politique immobilière.

Les trois indicateurs paraissent intéressants, qu'il s'agisse de la progression de l'évaluation des biens de l'État, de la signature des conventions d'utilisation, ou du traitement des demandes d'évaluations émises par les collectivités territoriales. Malgré le manque d'historique, les résultats dépassent les cibles.

3.– 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 6 Pensions. Les premiers pas de l'application de la loi du 9 novembre 2010 réformant les retraites n'ont perturbé ni la durée de traitement d'un dossier de retraite présenté tardivement, ni le nombre traité.

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 systèmes d'information financière n'étant pas les mêmes (Chorus, Hélios). Dans tous les cas, la DGFIP ne peut que se louer du niveau de réalisation atteint grâce à une évolution profonde des processus.

L'objectif visant au *Renforcement de la qualité du service partenarial rendu au secteur public local* est renseigné par deux indicateurs dont les cibles sont dépassées. Les efforts relatifs aux échanges dématérialisés avec le secteur public local semblent décoller en 2011.

4.– L'extinction de l'objectif 1 Réussir la fusion.

Toutes les structures locales de la DGFIP ont été mises en place avant juillet 2011 alors que le guichet fiscal unifié était déployé à 98 %.

Le service aux collectivités locales, cette fois, approché sous l'angle de la mise à disposition de bases fiscales simulées facilitant l'élaboration de leur budget, est bien assuré.

Le rapport public thématique de la Cour des comptes consacré aux « *relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises* »⁽¹⁾ évoque les progrès significatifs de cette politique publique, la création de la DGFIP ayant dynamisé les efforts des années précédentes. Quelques marges de progrès existent encore, notamment en matière de guichet fiscal.

(1) Février 2012.

II.- FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

A.- UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE RESPECTÉE MAIS UNE ANNÉE DIFFICILE

L'exécution budgétaire 2011 du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, appréhendée au travers du rapport annuel de performance (RAP) de la mission Gestion des finances publiques et des Ressources humaines, apparaît satisfaisante car, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), elle tient dans l'enveloppe globale qui lui avait été accordée par la loi de finances initiale pour 2011. Ainsi, pour un total d'autorisations d'engagement ouvertes par la loi de finances initiale 2011 de 1 605,66 millions d'euros, 1 597,38 millions ont été consommées. De même, pour un total de crédits de paiement, votés par la même loi, de 1 607,39 millions d'euros, 1 599,56 millions ont été consommés.

La comparaison avec la consommation constatée en 2010 doit tenir compte de l'augmentation du périmètre du programme 302 liée à l'apparition d'une nouvelle action 7 Perception des droits et taxes dédiée aux activités fiscales de la douane dont le personnel et les moyens étaient gérés par le programme 156. Cette modification facilite la supervision de ceux-ci au sein des BOP mais fait correspondre le programme 302 à l'ensemble de la structure direction générale des Douanes et des droits indirects (DGDDI). En excluant le poids budgétaire de cette nouvelle action, les dépenses du programme 302 augmentent de 0,8 % par rapport à celles de l'exercice 2010.

Alors que les crédits accordés par la loi de finances initiale n'atteignaient pas le taux de 1,5 % retenu pour l'inflation 2011, le programme 302 a continué à limiter la hausse de sa consommation. En euros constants et à périmètre constant les dépenses du programme 302 diminuent depuis 2009.

Le résultat 2011 cache malheureusement, comme celui de 2010, une gestion éprouvée par les difficultés à maîtriser la masse salariale et le recours à une technique opposée au principe de la fongibilité asymétrique. Pour financer les dépassements des charges de personnel, les budgets des autres dépenses ont été allégés à due concurrence.

La dotation des dépenses de personnel a ainsi bénéficié d'une rallonge de 10,56 millions d'euros qu'elle a consommée à 375 000 euros près, prélevées sur les autres postes budgétaires, rééditant l'issue de l'exercice 2010.

Pourtant peu de reproches peuvent être faits sur la gestion des effectifs ; le programme 302 parvenant à se maintenir sous le plafond d'emplois qui lui est autorisé et constatant un nombre de départs à la retraite supérieur à ses prévisions tout en maîtrisant les entrées de personnel. Le sérieux prévisionnel de la DGDDI

est réel et ses responsables ont toujours regretté de ne disposer d'aucune marge de sécurité dès l'ouverture d'un exercice.

Et l'impact en année pleine d'une mesure statutaire non connue lors de la préparation du budget pour 2011 a bousculé leurs estimations.

Des efforts supplémentaires de réduction sur les autres dépenses donc ont été recherchés pour respecter l'enveloppe budgétaire globale.

Les dépenses de fonctionnement ont diminué par rapport aux prévisions 2011 et aux résultats 2010, malgré l'élargissement du périmètre du programme, tout en supportant la hausse des carburants nécessaires aux opérations de surveillance. Les dépenses d'intervention constatées ont une nouvelle fois procuré un peu d'aisance budgétaire, la situation des débits de tabac se redressant.

Mais la faiblesse du montant des investissements engagés et payés au cours de l'exercice 2011 pourrait être le signal d'un retard renouvelé dans des programmes de renouvellement d'équipement (naval, appareils de détection) et de sécurité informatique. L'ajustement des dépenses pénalise-t-il la réalisation des investissements opérationnels importants ?

En dépit de ces éléments budgétaires, le programme 302 se distingue par la progression de son haut niveau de performances et la recherche permanente d'une meilleure efficacité de ses stratégies opérationnelles, de l'organisation des agents et des équipes. Des interrogations se posent quant au maintien de ces niveaux de performance si les moyens financiers et opérationnels (ressources humaines et équipements) se réduisent encore compte tenu de l'impact du prix des carburants et d'une récente décision de justice pouvant affecter la lutte contre la contrefaçon.

Au terme de cet exercice 2011, le contrat pluri-annuel de performance 2009-2011 se trouve largement rempli ; la DGDDI a évolué, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, vers une « douane électronique », dématérialisée, reposant sur un réseau de bureaux commerciaux resserré et un réseau de surveillance redéfini dans l'objectif d'optimiser ses contrôles par de nouvelles techniques d'analyses et de gestion.

Le Rapporteur général signale enfin que l'appréhension des autorisations d'engagement des crédits d'investissement 2011 a été rendue difficile par des retraits d'affectation liés à la bascule comptable dans le progiciel Chorus qui les a minorés.

B.– 2011 : MOINS DE CRÉDITS DE PAIEMENT DISPONIBLES ET MOINS D'EMPLOIS QUE VOTÉS

1.– Des dotations évolutives au détriment du hors titre 2 déjà peu loti

La loi de finances initiale pour 2011 a accordé au programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* des autorisations d'engagement (AE) d'un montant de 1 605 millions d'euros et de 1 607 millions d'euros de crédits de paiement (CP). Ces montants initiaux n'enregistraient pas en totalité l'hypothèse d'une inflation de 1,5 % pour l'année 2011 (zéro volume) et de fait diminuaient en euros constants (zéro valeur) par rapport aux crédits initiaux 2010. Les crédits hors dépenses de personnel supportaient cette diminution, la dotation des crédits de titre 2 augmentant d'environ 6,5 %.

Le Gouvernement ayant réédité le recours au dispositif de la réserve de précaution pour prévenir les aléas de gestion, le programme 302 a réservé pour les dépenses de personnel 5,48 millions d'euros (0,5 %) et pour les autres catégories de dépenses 25,54 millions d'euros (5 %). Ces réserves ont été débloquées en totalité et ont principalement contribué à la couverture des dépenses de personnel de fin d'année.

Ainsi, le concept de fongibilité asymétrique se trouve une nouvelle fois « contrarié » et un nouvel usage de la fongibilité émerge, via des décrets d'avances, sous l'appellation de « mécanisme d'auto-assurance » tel que défini dans la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Deux des quatre lois de finances rectificatives pour 2011, des arrêtés de report de crédits des exercices antérieurs, quelques décrets, et les recettes des fonds de concours et produits affectés ont entraîné :

– pour les crédits de titre 2, une augmentation de 10,56 millions d'euros de leur dotation (soit environ 1 %) ;

– pour les crédits hors titre 2, une augmentation de 9,34 millions d'euros en autorisations d'engagement fonds de concours et produits affectés compris, et une diminution en crédits de paiement de 16 millions d'euros ⁽¹⁾.

On observera que l'augmentation effective de ces autorisations d'engagement est largement inférieure aux montants reportés des autorisations d'engagement antérieures et que la diminution des crédits de paiement hors titre 2 atteint 3 % d'une dotation initiale déjà contrainte. Or, lorsque les demandes initiales de crédits intègrent une gestion prévisionnelle au plus juste, l'annulation

(1) Toutefois, comme lors des exercices précédents, 12,45 millions de crédits de paiement du programme 302 ont été annulés afin d'être transférés à la mission Défense, la Direction générale de l'Armement, dans le cadre d'un contrat de gestion avec la DGDDI, gérant le programme de renouvellement de la flotte aérienne douanière.

de crédits peut être difficile à accepter par les responsables de programme et de BOP.

Les fonds de concours et attributions de produits (FC et ADP) affichent un montant réalisé 2011 de 5,09 millions d'euros pour une prévision de 4,09 millions d'euros mais ces recettes supplémentaires ont moins contribué à la réduction des tensions budgétaires que les années précédentes.

Au terme de l'exercice 2011 le programme 302 a disposé de 1 625 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 0,9 % par rapport à la loi de finances initiale) et de 1 599 millions d'euros en CP (soit - 0,6).

L'exercice 2011 s'achève pour le programme 302 sur une consommation de 1 597 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 1 625 millions d'euros de crédits ouverts. Les autorisations d'engagement 2011 présentent donc un solde positif de 28 millions d'euros dont le volume étonne.

Les crédits de paiement affichent une consommation 2011 de 1 599,5 millions d'euros pour un montant total de crédits ouverts de 1 601,9 millions d'euros, d'où un solde de 2,4 millions d'euros. Par rapport à la loi de finances initiale 2011, le « solde » atteint 11,38 millions d'euros.

La consommation d'autorisations d'engagement 2011 comme de crédits de paiement augmente certes de 4 % par rapport à leurs résultats respectifs 2010 mais il faut tenir compte du poids budgétaire de la nouvelle action Perception des droits et taxes qui accueille environ 650 ETPT et pèse environ 52 millions d'euros. À périmètre constant, cette augmentation est inférieure pour les autorisations d'engagement et les crédits de paiement à 1 % et les objectifs budgétaires globaux pour 2011 du programme *Facilitation et sécurisation des échanges* sont respectés.

Alors que les autorisations d'engagement ouvertes du programme 302 ont connu une augmentation en cours de gestion 2011 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, les crédits de paiement ouverts ont, dans un mouvement contraire, diminué en cours de gestion. Ce mouvement contradictoire n'est pas expliqué.

RÉPARTITION DES DÉPENSES 2011 DU PROGRAMME 302 PAR NATURE

(Périmètre élargi) (en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total hors titre 2	Total
AE	1 106 772	167 612	24 253	298 742	490 607	1 597 379
CP	1 106 772	167 522	25 513	299 750	492 785	1 599 556

Source : RAP *Facilitation et sécurisation des échanges* 2011

RÉPARTITION DES DÉPENSES 2010 DU PROGRAMME 302 PAR NATURE

(Rappel) (en milliers d'euros)

	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total hors titre 2	Total
AE	1 039 560	168 354	34 544	294 026	496 925	1 536 485
CP	1 039 560	166 974	31 031	298 728	496 734	1 536 294

Source : RAP Facilitation et sécurisation des échanges 2011

Le poids des dépenses de personnel dans le budget du programme 302 s'est encore accru (69,29 % désormais).

Le volume des engagements non couverts par des paiements à fin 2011 est proche de celui de l'exercice précédent (40 millions d'euros).

2.- 2011 : « performances » du taux de non remplacement des ETP mais nouvelles « contrariétés » budgétaires

a) Le programme 302 accélère la réduction de ses effectifs mais les charges de personnel pèsent toujours plus

À fin 2010 le programme 302 comptabilisait 16 930 ETPT. Mais les 677 ETPT chargés de la fiscalité des marchandises et des moyens de transport du programme 156 lui sont transférés en début d'exercice et portent le nombre théorique à d'ETPT à 17 597. Dans ce schéma, le programme 302 disposait d'un plafond d'emplois 2011 limité à 17 435 ETPT mais il parvient à afficher une réalisation à 17 154 ETPT, c'est-à-dire à enregistrer un supplément de réduction de 281 unités.

En dépit d'une diminution des effectifs ETPT supérieure à l'effort demandé, les dépenses de personnel 2011 du programme 302 augmentent plus qu'il n'était prévu. Elles se sont élevées à 1 106,77 millions d'euros pour une dotation initiale 2011 de 1 095,6 millions d'euros. L'écart porte donc sur 11,17 millions d'euros, soit un peu plus 1 % des crédits de titre 2 votés. Si ces dépenses ont pu être couvertes par redéploiement de crédits attribués au programme 302, ce dépassement, très rapidement identifié par les services de la DGDDI et la Commission des finances, a démenti toutes les prévisions initiales.

Les prévisions des éléments salariaux se sont révélées insuffisantes sur les mesures catégorielles (de 1,4 million d'euros) et sur le solde du GVT (de 5,3 millions d'euros). Le coût de la nouvelle grille indiciaire de la catégorie B en tant que mesure catégorielle ainsi que son impact sur le GVT positif a de toute évidence été mal apprécié lors de la préparation du budget pour 2011.

Si les contributions employeurs au CAS *Pensions* ont également nécessité des ressources plus importantes que prévues (1,6 million d'euros), c'est une catégorie surprenante « *Autre Cultes et subventions exceptionnelles* », à hauteur de 2 millions d'euros, qui en alourdit l'addition.

Paradoxalement, comme cela a déjà été observé, l'augmentation des départs à la retraite rapprochée au nombre de suppression de postes (379) fait diminuer le taux de non remplacement (le TNR passe de 60,83 % prévu à 56,07 %).

– Ventilation des ETPT/mouvement

L'intégration en 2011 dans le programme 302 des ETPT de l'action Perception des droits et taxes a un léger impact sur la répartition du personnel en raison d'un taux d'encadrement plus élevé et sur le coût moyen des agents par catégorie.

Avec celle-ci, les réductions d'effectif et les effets des mesures de repyramidage des emplois accentuent l'évolution de la distribution des effectifs : tout en restant prédominantes, les catégories B et C sont un peu moins représentées (77,37 % contre 78,49 %).

85 % des agents de douane travaillent dans les services régionaux et 11 % dans les services à compétence nationale dont la direction nationale des Recherches et enquêtes douanières et le service national de la Douane judiciaire. Les personnels en poste à l'étranger, contribuant notamment aux échanges d'information et aux actions de coopération douanière se maintiennent (43 ETP).

Malgré le faible nombre de transferts de gestion d'ETPT (solde à - 1 ETPT), la présentation dans le RAP 2011 de l'évolution des postes par catégories entre l'exercice 2010 reconfiguré et la réalisation 2011 est délicate à appréhender. On rappellera toutefois l'évolution des ETPT du programme 302 dans le tableau suivant :

RAPPEL DES EMPLOIS EXPRIMÉS EN ETPT DU PROGRAMME 302 – 2008/2011

Catégorie des agents	Réalisé 2008 Pour mémoire	Réalisé 2009 Pour mémoire	Réalisé 2010 (hors 652 TPT de l'action 7)	LFI 2011 (configuration modifiée)	Réalisé 2011 (configuration modifiée)	Écart Réalisé 2011/PAP 2011
A+	269	270	270	315	345	+ 30
A	3 364	3 322	3 371	4 037	3 537	- 500
B	6 771	6 899	6 908	7 566	7 180	- 386
C	7 229	6 778	6 381	5 517	6 092	+ 575
Total	17 633	17 269	16 930	17 435	17 154	- 282

Source : RAP 2008 à 2011 Facilitation et sécurisation des échanges

L'effort de réduction des effectifs 2010 n'est pas porté là où il était anticipé, ou plus précisément l'augmentation de plus de 570 unités en catégorie C, est surprenante et pourrait provenir d'une erreur dans le PLF 2011 de répartition des agents au sein de l'action 4 dédiée aux activités commerciales douanières.

Le total des sorties d'ETP est supérieur aux prévisions, en particulier les départs à la retraite (676 ETP pour 600 ETP prévus) mais selon une ventilation légèrement différente ⁽¹⁾.

Le total des entrées est également supérieur aux prévisions (709 ETP pour 659 prévus), les 50 ETP supplémentaires se retrouvant intégralement dans les recrutements externes.

Il résulte de ces mouvements de personnel que 379 ETP ont été supprimés c'est-à-dire 232 ETPT. Rapportés au solde de -282 ETPT on conviendra que la présentation des mouvements de personnel du RAP 2011 du programme 302 est moins claire que les années précédentes.

Une nouvelle fois, en dépit d'une sous-consommation de son plafond d'emplois de presque 2 %, le financement 2011 des dépenses de personnel du programme 302 a été difficile.

b) La répartition des effectifs par action et la refonte des réseaux des douanes

VENTILATION PAR ACTION DES EFFECTIFS DU PROGRAMME 302 DEPUIS 2008

	Intitulé de l'action	Réalisation en ETPT 2008	Réalisation en ETPT 2009	Réalisation en ETPT 2010	Réalisation en ETPT 2011	Variation 2011-2010	Répartition 2011 en %
1	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises [et]	5 026	5 001	4 842	6 684	- 111	38,96 %
2	Lutte contre la grande fraude douanière	1 938	1 958	1 953			
3	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	2 133	2 015	1 991	1 942	- 49	11,32 %
4	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	3 762	3 651	3 594	3 425	- 169	19,97 %
5	Encadrement des	1 448	1 406	1 375	1 328	- 47	7,74 %

(1) Les ETPT de catégorie B ont permis la satisfaction des prévisions de départs à la retraite en équilibrant de moindres départs dans les catégories A et B, la différence s'établissant à environ 25 EPTP.

	filères économiques soumises à régulation fiscale						
6	Soutien des services opérationnels	3 326	3 238	3 175	3 128	- 47	18,24 %
	Total	17 633	17 269	16 930	16507	- 423	-
7	Perception des droits et taxes	-	-	652	647	- 5	3,77 %
	Total			(« 16 582 »)	17 154		100,00 %

Source : RAP2008 à 2011 Facilitation et sécurisation des échanges

Le projet annuel de performances pour 2011 pour le programme 302 prévoyait une concentration des efforts de réduction des effectifs sur les activités commerciales de la DGDDI réparties en entre les actions 4 et 5. La réduction des effectifs devait peser à hauteur de - 310 ETPT sur ces deux actions. À fin 2011, on constate que leur contribution a été limitée à -216 ETPT, soit un effort à hauteur de 51 % alors que l'estimation était de 86 %.

L'objectif principal 2011 du responsable du programme 302 était de sauvegarder les moyens humains et opérationnels sur la mission de protection des consommateurs et de sécurisation des échanges. Or, l'écart par rapport à 2010 est de 160 ETPT alors que l'ensemble composé des actions 1, 2 et 3 devait bénéficier d'une soixantaine d'ETPT. Mais la loi de finances pour 2012 prévoit une réduction des effectifs sur toutes les missions de la douane, y compris la mission de surveillance et de sécurisation des échanges. Les efforts prévus en 2012 ont-ils été anticipés ? Mais qu'en est-il pour les activités commerciales ?

La concentration des efforts de réduction des effectifs de la DGDDI sur les activités commerciales était censée traduire les gains de productivité liés à la poursuite de la dématérialisation des opérations de dédouanement via l'application Delt@. En dépit des performances de la DGDDI et de ces agents, la variation des effectifs par rapport aux prévisions au sein des actions aurait dû être justifiée dans le RAP 2011.

C.- UN NIVEAU DE PERFORMANCE SOUTENU MAIS EN PASSE DE SE FRAGILISER

Comme pour l'exercice 2010, « la cible est largement atteinte » reste le leitmotiv 2011 des différents indicateurs de performance du programme 302, qu'il s'agisse des indicateurs liés à la sécurisation des échanges ou à leur fluidité.

Ainsi, ceux relatifs à la lutte contre les trafics de stupéfiants, la contrefaçon de marchandises et la contrebande de tabacs et de cigarettes progressent par rapport aux résultats 2010 et aux objectifs 2011. Le renforcement de la lutte contre les trafics de tabac en septembre 2011 n'a pas altéré les résultats de la lutte contre les autres fraudes, alors que les saisies de tabac ont, en valeur, doublé. Le réseau de douaniers à l'étranger, une politique engagée de coopération

internationale, le montage d'opérations en collaboration avec des pays étrangers, la cellule Cyberdouane, y contribuent.

Essentiellement grâce aux développements de la dématérialisation, les procédures de dédouanement se distinguent par leur fluidité, alors que sur la base d'un ciblage plus précis, en dépit d'une diminution de leur nombre depuis 2010, les contrôles douaniers *a posteriori* sont plus efficaces et les taux d'infraction qui leur sont associés, en forte croissance.

À ces résultats dont peuvent se féliciter les responsables du programme 302, s'ajoute la mesure de l'efficacité de la douane en matière fiscale. La maîtrise des coûts de gestion de la douane sur les recettes fiscales est supérieure aux cibles fixées pour 2011 et 2012.

Mais le responsable du programme avait évoqué en 2010 l'éventuel effet démobilisateur sur les agents compte tenu des niveaux d'exigence, du renouvellement des modalités, plus dynamiques, de contrôle, de la réforme de la retenue douanière, du retard pris dans le renouvellement de certains équipements notamment naval. En 2011, la présence des agents sur le terrain a fléchi, de manière conjoncturelle, et affiche un taux en deçà de la cible et inférieur à celui des années 2009 et 2010.

De même l'indice de contrôle des navires en mer pour 24 heures en mer reflue ; la douane se dotant progressivement de nouveaux équipements (naval et aérien) a peut-être élargi trop rapidement son champ d'action géographique et la nature des contrôles.

L'année 2012 pourrait en outre pâtir de la décision de la cour de justice de l'Union européenne du 1^{er} décembre 2011 (affaires Philips/Nokia C-446/09 et C-495/09), la saisie de marchandises contrefaites en transit, transbordement, ou sous un régime de droit suspensif, sur le territoire français étant fortement remise en cause ⁽¹⁾.

IV.- LA JUSTIFICATION AU PREMIER EURO DES DÉPENSES OPÉRATIONNELLES (HORS TITRE 2)

Il est plus utile de se référer aux données propres à la DGDDI et retraitées par ses soins qu'aux données issues des programmes India Lolf et Chorus pour apprécier la justification au premier euro (JPE) du programme 302.

Disposant d'une comptabilité « pré-analytique », l'analyse des autres dépenses que le titre 2 par action que fournit la DGDDI est précieuse et lui permet de proposer une approche des dépenses complètes et des coûts complets.

(1) Cette décision concerne toutes les douanes européennes dans leur lutte contre la contrefaçon aux frontières de l'Union européenne.

Les prévisions de dépenses hors dépenses de personnel et l'exécution retraitée pour chaque action se répartissent de la manière suivante.

**PRÉSENTATION DES CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2011
HORS TITRE 2**

(en millions d'euros)

	Intitulé des actions	AE ouvertes hors FDC et ADP en LFI	AE consommées retraitées	CP ouverts hors. FDC et ADP en LFI	CP consommés retraités
1	Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière	40,06	43,79	40,89	44,66
3	Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen	45,25	52,51	48,89	37,45
4	Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement	24,05	21,83	24,05	22,75
5	Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale	321,27	308,45	321,25	309,05
6	Soutien des services opérationnels	73,59	56,98	69,89	72,60
7	Perception des droits et taxes	4,85	7,04	4,85	6,27
	Total	509,07	490,60	510,81	492,78

Le total des autorisations d'engagement consommées en 2011 est inférieur au montant total des autorisations d'engagement ouvertes mais également du montant des autorisations d'engagement initiales. Le solde 2011 des autorisations d'engagement hors titre 2 s'élève ainsi de 28 millions d'euros dont 9,3 millions d'euros de crédits supplémentaires restés sans usage. La « faiblesse » de cette consommation n'est pas expliquée.

Le total des crédits de paiement consommés en 2011 est inférieur au montant total des crédits de paiement initiaux de 510,81 millions d'euros qui, en cours d'exercice par voie d'annulation de crédits, a été réduit à 494,73 millions d'euros. Le solde 2011 des crédits de paiement hors titre 2 est de 1,95 million d'euros.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme 302 ont enregistré des mouvements d'ouvertures et d'annulations inverses mais affichent une consommation finale inférieure à leur dotation initiale. L'écart aux prévisions tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement semble s'être concentré sur l'action 5 Encadrement des filières économiques soumises à régulation financière et l'action 6 Soutien.

Les dépenses enregistrées sur les différentes actions du programme 302 sont des dépenses de fonctionnement (titre 3), des dépenses d'investissement (titre 5) et des dépenses d'intervention (titre 6) ⁽¹⁾.

(1) À fin 2011, les dépenses de fonctionnement représentent 10,5 % de l'ensemble des dépenses du programme 302, les investissements 1,6 % et les dépenses d'intervention 18,7 %.

L'approche par titre de dépenses révèle une consommation d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement supérieures aux prévisions sur les dépenses de fonctionnement, un écart important sur les dépenses d'investissement en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement et un écart récurrent pour les dépenses d'intervention qui ont une nouvelle fois joué le rôle d'amortisseur dans les comptes.

12,45 millions d'euros de crédits de paiement ont été transférés au programme 146 du ministère de la Défense pour la gestion du plan de renouvellement partiel du parc aérien douanier dans le cadre d'une convention de gestion.

1.– Un effort important de réduction des dépenses de fonctionnement minoré par la hausse des carburants et des dépenses informatiques.

Les autorisations d'engagement de fonctionnement 2011, arrêtées à 167,61 millions d'euros, affichent une consommation globale légèrement inférieure à celle constatée en 2010.

Les crédits de paiement de fonctionnement initialement ouverts pour l'année 2011 sont élevés à 140,5 millions d'euros, mais la consommation finalement constatée à fin 2011 est de 167,52 millions d'euros. Cette consommation enregistre une très faible augmentation par rapport à celle de 2010 (+ 0,33 %).

Le mouvement de progression constaté entre les exercices 2009 et 2010, imputable en partie aux loyers budgétaires, a été enrayé.

Les dépenses de fonctionnement liées à l'agent continuent de témoigner des efforts de recherche d'économie puisqu'elles diminuent en 2011 de 21,37 % pour s'établir à 16,37 millions d'euros. La réduction des subventions aux œuvres sociales y a contribué.

A contrario les dépenses de fonctionnement liées aux missions de la douane augmentent d'environ 10 millions d'euros (11,36 %) pour s'élever à 95,72 millions d'euros. Si des efforts sont constatés sur les postes d'affranchissement, de documentation, de téléphonie et de reprographie, les postes les plus importants en volume ont tendance à croître. Il s'agit notamment des dépenses afférentes au fonctionnement informatique/bureautique/télématique et à l'entretien du parc aéronaval et du parc automobile.

Les dépenses de fonctionnement liées aux missions de la douane souffrent directement de l'augmentation des prix des carburants alors que les contrôles douaniers sont contraints de devenir plus « dynamiques » ⁽¹⁾.

(1) Le « free flow ».

L'augmentation de presque 5 millions d'euros des dépenses informatiques de titre 3 est à peine justifiée par l'évocation des opérations d'informatisation des processus supports et de pilotage en cours.

Les dépenses liées à la logistique de base et à l'immobilier décroissent d'environ 8 % passant de 60,19 à 55,42 millions d'euros. La dépense liée aux loyers budgétaires s'établit à 19,22 millions d'euros, soit une augmentation de 4,2 % par rapport à l'exercice 2010.

L'écart constaté en 2011 entre le montant consommé des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de titre 3 est faible. Et, à l'instar de 2010, l'exécution des dépenses de fonctionnement 2011 a été rendu possible via les renforts budgétaires que sont la fongibilité des crédits ⁽¹⁾ et les fonds de concours et les attributions de produit (FDC et ADP) supérieurs aux prévisions.

Compte tenu de la hausse des carburants de début d'année et de l'écart de plus en plus important entre la prévision et le réalisé sur le titre 3 du programme 302, le Rapporteur général craint que ne surgissent de nouvelles difficultés en 2012 en dépit d'une gestion très surveillée.

2.— Malgré des ressources d'autorisations d'engagement abondantes, les dépenses d'investissement 2011 sont rognées

Ouvertes à hauteur à 52,39 millions d'euros, les autorisations d'engagement du titre 5 affichent une consommation 2011 de 24,25 millions d'euros, soit seulement à hauteur de 46,3 % des investissements prévus.

Dans un mouvement identique, bien que prévus pour s'établir à 57,86 millions d'euros, les crédits de paiement du titre 5 sont clôturés à 25,5 millions d'euros, (soit à hauteur de 44 %), auxquels on peut rajouter les 12,5 millions d'euros transférés dans le cadre d'un mandat de gestion au ministère de la Défense.

Autrement dit, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, le titre 5 (investissement) 2011 a bénéficié d'une dotation initiale supérieure à celle de 2010 pour finalement présenter un montant d'investissement beaucoup plus faible.

Il est donc préoccupant de constater que l'avancement des programmes de maintien en activité, de renouvellement, de modernisation des parcs opérationnels de la douane (navals, aériens, automobiles) se ralentit alors que les équipements indispensables aux missions vieillissent et souffrent d'indisponibilité.

Les dépenses d'investissement du programme 302 sont inscrites principalement sur trois actions : la Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et la lutte contre la grande fraude douanière, la Préservation de

(1) Cf. les dépenses d'intervention infra.

la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen et le Soutien (investissement immobilier et informatique). Mais toutes les actions ont enregistré des dépenses d'investissement au cours de l'exercice 2011.

– Les investissements relatifs aux équipements opérationnels

La loi de finances initiale pour 2011 prévoyait de renforcer le programme de renouvellement et de modernisation du dispositif aéronaval (vedettes, avions et hélicoptères) pour compenser le ralentissement enregistré en 2010 ⁽¹⁾.

Le plan de renouvellement aérien a bénéficié d'autorisations d'engagement (respectivement 23,74 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 19,97 millions prévus) alors que les crédits de paiement ont été consommés (en intégrant les sommes confiées dans le cadre d'un mandat de gestion) à hauteur de 21,32 millions d'euros. L'échéancier des paiements n'a donc pas été suivi à hauteur de 4,8 millions d'euros. Toutefois, la DGDDI considère que le rythme prévu est respecté.

Le renouvellement d'une vedette garde-côte a été reporté pour affiner l'étude de la stratégie de surveillance envisagée. Mais, un patrouilleur rapide destiné à la surveillance des côtes de la Martinique a été acquis. Alors que le budget prévisionnel réservé au parc naval s'élevait respectivement à 4,5 millions et 1,62 million d'euros en crédits de paiement, seuls 0,36 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,28 million d'euros en crédits de paiement ont finalement été engagés.

Le programme relatif au parc automobile a été satisfait, semble-t-il au-delà des estimations (6,5 millions d'euros pour 4,5 millions prévisionnels).

– Les dépenses informatiques

Ces dépenses se retrouvent dans les actions liées au volet Facilitation des échanges du programme 302, au sein des actions 4 et 5 et dans l'action Soutien. Elles avaient été prévues à hauteur de 11,9 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement réalisées sont été inférieures aux prévisions (7,4 millions d'euros). Les crédits de paiement s'établissent à 5,03 millions d'euros. Mais il faut tenir compte de l'impact de la saisie comptable qui peut affecter des dépenses perçues comme des investissements devant être finalement inscrites dans des comptes de fonctionnement.

(1) Au cours de l'exercice 2010, afin de respecter l'échéancier du programme de renouvellement de la flotte aérienne de la douane, le programme de renouvellement de la flotte navale avait été réduit (report du renouvellement des vedettes garde-côtes) de plus de 5 millions d'euros, ainsi que les investissements relatifs aux moyens de détection et à l'armement, mais le programme de renouvellement du parc automobile avait été étendu portant la dépense à 8,2 millions d'euros pour une prévision de 2,2 millions d'euros.

Les développements liés au système Delt@ et au projet européen E-Customs se sont poursuivis mais ont généré une dépense de 1,4 million d'euros, en retrait par rapport aux prévisions. Les développements informatiques dédiés à la gestion des mouvements des marchandises soumises à accises (Gamm@-EMCS et NCVI) se sont également poursuivis.

Par contre l'avancement des opérations informatiques inscrites dans l'action Soutien semble contrasté. L'actualisation du portail de la douane (Aladin) et le système d'information décisionnel de la douane poursuivent leur développement. Mais le projet pluri-annuel de rénovation technique des réseaux et la sécurisation des plates-formes informatiques de la douane (LARI/DCI) affichent des montants d'engagement et de paiement inférieurs de moitié aux prévisions. Or, la Cour des comptes a souligné⁽¹⁾ la nécessité, d'une part, de garantir la sécurité et la continuité des systèmes informatiques de la DGDDI et, d'autre part, de renforcer les fonctionnalités du système de dédouanement et l'interconnexion des bases de données.

La contribution de la DGDDI au développement du système d'information des ressources humaines (SIRH) ministériel est également moindre que prévu.

– Les investissements immobiliers

Les dépenses liées aux opérations immobilières et aux projets de rénovation et d'entretien réalisés en 2011 semblent en deçà des prévisions (4,5 millions d'euros).

3.– Une exécution budgétaire de nouveau sauvée par de moindres dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention de la DGDDI sont heureusement inférieures aux prévisions et même si l'écart se resserre d'année en année, les crédits de titre 6 offrent aux responsables du programme 302 une souplesse de gestion.

Celles de l'année 2011 sont inférieures de 12,67 millions d'euros aux prévisions et s'établissent à 299,75 millions d'euros. Par rapport à l'exécution 2010 elles augmentent toutefois d'un million d'euros.

Ces dépenses sont concentrées sur l'action 5 Encadrement des filières économiques soumises à régulation fiscale car elles financent principalement des mesures d'aides en faveur des buuralistes qui ont été moins importantes que prévues en raison de la hausse des prix du tabac et de l'augmentation des ventes en volume qui, en améliorant le chiffre d'affaires des débitants, réduit le montant de la remise additionnelle et de la remise compensatoire. L'ensemble des versements au profit des débitants de tabac s'est élevé en 2011 à 282,17 millions d'euros, en deçà de la prévision, mais supérieur aux versements 2010 (280,59 millions d'euros). L'augmentation des transferts à la Caisse des dépôts et

(1) Référé du 11 janvier 2011 sur les opérations commerciales de la douane et la réforme du dédouanement.

consignations au titre du régime d'allocations viagères des gérants de débit de tabac, liés au nombre d'établissements et au chiffre d'affaires réalisé, de plus de 6 millions, semble en être l'unique cause.

Bien qu'en voie d'extinction, le dispositif de secours financier enregistre une consommation 2011 légèrement supérieure à la prévision (15,81 millions pour 15,5 millions d'euros programmés).

Supportée par l'action 6 Soutien, la contribution de la DGDDI à l'Organisation mondiale des douanes (OMD) s'élève, comme en 2010 à 0,7 million d'euros. La subvention versée à l'établissement public national administratif de la « Masse des douanes » s'est élevée à 1,1 million d'euros.

La mise à disposition de 12,67 millions d'euros résultant de crédits d'intervention non utilisés en 2011 a contribué à limiter l'impact du solde négatif des ouvertures et annulations de crédits des dépenses de hors titre 2.

La Cour des comptes émet deux recommandations ; l'une relative aux dépenses de secours financier inscrites sur les dépenses d'intervention, l'autre proposant d'étudier le transfert des dépenses de sécurité électronique dans les dépenses du Premier ministre ⁽¹⁾.

4.– Des coûts synthétiques qui illustrent la recherche d'une meilleure efficience.

La DGDDI est en mesure de présenter des coûts synthétiques, grâce à sa ventilation analytique et affiche pour chaque action le coût moyen de quelques missions assurées par les douaniers. Les coûts liés aux opérations de surveillance (opérations de contrôle et enquêtes) diminuent tout comme le coût moyen de traitement d'une opération de douane. Cela est imputé à la réduction des effectifs et à la baisse sensible des dépenses de fonctionnement. Le coût moyen d'une journée d'enquête, grâce à l'efficacité des ciblage après analyses des risques, est passé entre 2010 et 2011 de 403 euros à 380 euros. De même l'heure de contrôle en mission contrainte est passée de 47,4 euros à 40 euros. Mais le coût bureautique en euros par poste confirme en 2011 une tendance haussière ⁽²⁾.

Les dépenses complètes (comptabilité budgétaire) du programme sont évaluées à 1 662,57 millions d'euros, en hausse de 5,7 % par rapport celles de 2010. Les coûts complets, indicatifs, sont également estimés à la hausse par rapport à 2010 à 1 626,5 millions d'euros, (1,4 %). Mais cette comparaison ne tient pas compte de l'extension du périmètre du programme 302.

(1) Cf. *Cour des comptes : Analyse de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes relative à la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.*

(2) *Les nouvelles modalités de contrôle imposent en effet d'équiper les agents de matériels informatiques portables coûteux.*

**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*

SOMMAIRE

	Pages
I.- LE PROGRAMME <i>STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT</i>	296
A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS LIÉE À L'AVANCEMENT DES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES	296
B.- UNE PERFORMANCE MITIGÉE, COMPTE TENU DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES PROJETS <i>CHORUS</i> ET <i>SI PAYE</i>	300
II.- LE PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE</i>	301
A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS	302
B.- UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE, LA MAJORITÉ DES OBJECTIFS ASSIGNÉS ÉTANT ATTEINTE	306

I.- LE PROGRAMME STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

Le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* (221), placé sous la responsabilité du directeur général de la modernisation de l'État, a une vocation interministérielle : il vise à permettre la mise en œuvre d'une politique des finances publiques et de la fonction publique fondée sur la performance et sur la qualité des services rendus aux usagers. Une grande partie de ses crédits est destinée au financement de deux grands projets informatiques transversaux, *Chorus* et *SI Paye*.

A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS LIÉE À L'AVANCEMENT DES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES

Le programme 221, doté en loi de finances initiale de 291,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 344,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP), a fait l'objet de reports de crédits élevés, pour 93 millions d'euros en autorisations d'engagement et 52,9 millions d'euros en crédits de paiement. En effet, il est l'un des trois programmes de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines à être autorisé à déroger à la règle limitant les reports des crédits de paiement à 3 % du montant inscrit en loi de finances initiale, ce qui s'explique par le caractère pluriannuel des projets informatiques qu'il finance. En revanche, le programme a subi des annulations de crédits significatives, tout d'abord par la voie des lois de finances rectificatives de juillet puis de septembre, pour 4,11 millions d'euros (hors titre 2) en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, puis par le décret d'avance du 30 novembre 2011, pour 3,33 millions d'euros (titre 2).

Au total, compte tenu des mouvements de transfert, les crédits ouverts se sont élevés à 375,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 389,2 millions d'euros en crédits de paiement. Le montant des autorisations d'engagement engagées en 2011, soit 329,4 millions d'euros, est en nette hausse par rapport à 2010, tandis que la consommation des crédits de paiement est en repli, avec 327,4 millions d'euros, contre 335 millions l'année précédente.

Le financement de deux grands projets informatiques transversaux *Chorus* (système d'information financière) et *SI Paye* (système d'information sur la paye) représente à lui seul environ les deux tiers des ressources consommées sur le programme ; il explique l'évolution contrastée de la consommation des autorisations d'engagement, supérieure au montant prévu bien qu'inférieure aux ouvertures, et des crédits de paiement, en retrait par rapport aux crédits inscrits.

**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	291 207 286	344 674 788
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP) (1)	+ 84 666 567	+ 44 559 213
c. Totaux des crédits ouverts	375 873 853	389 234 001
d. Totaux des crédits consommés	329 367 397	327 442 862
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	87,6 %	84,1 %

(1) Fonds de concours et attributions de produits.

Source : rapport annuel de performances 2011

– Action 2 : Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques

Plus de 95 % des crédits de cette action relèvent des dépenses de personnel. L'action correspond aux 358 ETPT relevant de la direction du Budget, y compris ceux affectés dans les services de contrôle budgétaire et comptable ministériel. Les dépenses de titre 2 atteignent 36,1 millions d'euros, contre 35,1 millions d'euros prévus en loi de finances.

– Action 4 : Modernisation de l'État

Cette action correspond aux activités de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME). Les effectifs de cette direction, s'élevant à 125 ETPT (contre 146 prévus), représentent 11,7 millions d'euros de dépenses de titre 2, pour 12,3 prévus. Plus des deux tiers des crédits de l'action relèvent des dépenses de fonctionnement, à hauteur de 36,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 44,2 millions d'euros en crédits de paiement ; ces montants dépassent les prévisions de respectivement 1,3 et 6,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ces dépenses de fonctionnement financent les activités de conseil assurées par la DGME, qui visent à accompagner les ministères dans leur stratégie de modernisation, ainsi que la mise en œuvre de projets interministériels de simplification administrative, d'amélioration de l'accueil du public et de développement de l'administration électronique. À titre d'exemple, le déploiement du guichet unique d'accès aux démarches administratives en ligne (mon.service-public.fr) est financé dans ce cadre à hauteur de 5,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 6,1 millions d'euros de crédits de paiement en 2011.

Enfin, certains projets ont nécessité des dépenses d'investissement, pour 5,2 et 3,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, comme par exemple le développement du projet PEC relatif aux échanges électroniques sécurisés entre les usagers et les administrations et entre administrations.

– Action 5 Information financière de l’État

Cette action représente plus de 45 % des crédits consommés du programme, et correspond pour l’essentiel aux dépenses engagées pour la conception et la mise en œuvre du progiciel *Chorus*, destiné à tenir la comptabilité de l’État. Les autorisations d’engagement et les crédits de paiement consommés ont largement dépassé les montants prévus en loi de finances, puisque pour 121,2 et 146,4 millions d’euros d’autorisations d’engagement et crédits de paiement inscrits, respectivement 154,1 et 152,8 millions d’euros ont été effectivement dépensés.

Les dépenses de personnel, correspondant aux 160 ETPT affectés à l’Agence pour l’informatique financière de l’État (AIFE) et aux 10 ETPT affectés au Conseil de normalisation des comptes publics, sont inférieures aux prévisions et atteignent 14,4 millions d’euros. C’est aux dépenses d’investissement de l’AIFE que sont imputables les dépassements constatés, du fait de l’achèvement du déploiement de *Chorus* auprès de l’ensemble des acteurs financiers de l’État, mais surtout de la mise en place d’un dispositif de support et de maintenance pour le progiciel, désormais passé en mode de fonctionnement permanent.

Si le suivi des dépenses liées au projet *Chorus* est pour le moins complexe, il apparaît, au vu des documents fournis, que son coût budgétaire total a été nettement revu à la hausse, en raison de la réévaluation des dépenses de maintenance. Dans le tableau synthétisant les données budgétaires du projet *Chorus* pour la période 2006-2015, présenté dans le rapport annuel de performances (RAP) pour 2011, le coût total prévisionnel y est estimé à 938,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et 907,5 millions d’euros en crédits de paiement.

SYNTHÈSE DES DONNÉES BUDGÉTAIRES DU PROJET *CHORUS*
(2006-2015)

(en millions d’euros)

Consommations du projet <i>CHORUS</i> (Justification au premier euro, hors titre 2)	2006 à 2010 (réalisé)	2011 (réalisé)	2012	2013	2014	2015	Total prévisionnel
AE (Réalisé 2006 à 2011, prévisions 2012 à 2015)	522,12	150,05	76,65	71,06	64,94	53,95	938,77
CP (Réalisé 2006 à 2011, prévisions 2012 à 2015)	469,27	147,89	89,93	68,15	67,89	67,35	907,48

Source : rapport annuel de performances 2011

Le montant présenté pour les autorisations d’engagement agrège le coût d’investissement, à hauteur de 442 millions d’euros, et le coût de la maintenance, évalué à 498 millions d’euros. Si l’estimation du coût d’investissement est en retrait de 30 millions d’euros par rapport à celle fournie par le RAP pour 2010 et par le projet annuel de performances pour 2012, l’estimation du coût de maintenance a doublé par rapport à celle fournie dans les documents précités, lesquels prévoient un montant de 249,4 millions d’euros.

Le RAP pour 2011 fait valoir que l'augmentation du coût de maintenance s'explique principalement par l'extension de la période de référence de deux années, en prenant en compte 2014 et 2015. Pour autant, même si les documents présentés ne permettent pas une analyse fine de l'évolution des coûts, il apparaît que cette extension de deux ans n'explique que pour partie les dépassements de coûts budgétaires. En effet, le tableau présenté dans le RAP pour 2010, portant sur la période 2006-2013, prévoyait un coût total prévisionnel de 720,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 711,38 millions d'euros en crédits de paiement. Or, les réalisations et les prévisions de coût budgétaire pour les années 2011 à 2013 présentées dans le tableau du RAP pour 2011 sont supérieures aux prévisions du RAP pour 2010. De plus, même en ôtant les deux dernières annuités, 2014 et 2015, dont les coûts totaux sont présentés dans le tableau du RAP pour 2011, l'on parvient, pour la période 2006-2013, à des montants nettement au-dessus de ceux présentés dans le RAP pour 2010 pour la même période, soit 820 millions d'euros en autorisations d'engagement et 778,5 millions d'euros en crédits de paiement.

– Action 6 : Systèmes d'information et production de la paye

Cette action comprend les dépenses de l'Opérateur national de paye (ONP) chargé de construire le système d'information relatif à la paye des agents de l'État (*SI Paye*), d'élaborer une offre de systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) pour les ministères ayant choisi de recourir à une solution mutualisée, et de concevoir un système informatique décisionnel. Elle représente environ un quart des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale pour le programme tout entier, soit 81,1 millions d'euros, et 17 % des autorisations de paiement, soit 56,7 millions d'euros. Néanmoins, la consommation des crédits de paiement s'est avérée en net retrait par rapport aux prévisions, en s'élevant à seulement 58,5 millions d'euros, ce qui reflète les retards enregistrés par ce programme informatique, tandis que celle des autorisations d'engagement est au contraire supérieure au niveau prévu, en atteignant 64,9 millions d'euros.

Les crédits consommés concernent, pour l'essentiel, la poursuite des travaux relatifs à la construction du *SI Paye* (24,5 et 32,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement), ainsi que les prestations réalisées dans le cadre d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'accompagnement stratégique de l'ONP (11,5 et 11,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

– Action 7 : Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines

L'exécution des crédits de cette action, qui recouvre les dépenses de personnel des 152 ETPT affectés à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), pour 12,5 millions d'euros, est conforme aux prévisions de la loi de finances initiale.

– Action 8 : Régulation des jeux en ligne

Les crédits de cette action, s'élevant en loi de finances à 9,7 et 10,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, sont destinés à l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), autorité administrative indépendante créée en 2010.

L'exercice 2011 était le premier en année complète pour l'ARJEL. Dans le cadre de sa mission de régulation, l'ARJEL a notamment financé l'optimisation et l'extension de l'architecture d'exploitation des données (0,6 et 0,9 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement). Elle a également lancé une nouvelle campagne de sensibilisation des joueurs. La masse salariale de l'ARJEL a représenté 4,4 millions d'euros, sur 5,7 millions d'euros inscrits, et ses frais de fonctionnement propres ont atteint 3,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,3 million d'euros en crédits de paiement.

B.- UNE PERFORMANCE MITIGÉE, COMPTE TENU DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES PROJETS *CHORUS* ET *SI PAYE*

La performance du programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* est retracée à travers six objectifs, pour autant d'indicateurs de performance.

L'objectif Rendre visible au citoyen la modernisation de l'État, associé à l'indicateur Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale, se veut un indicateur de mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). En 2011, ce taux atteint 99 %, contre 96 % l'année précédente, et dépasse l'objectif fixé de 85 %. Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2011, cet indicateur pourrait être utilement complété par une évaluation des économies réalisées – lesquelles sont publiées par ailleurs – qui représentent pour le contribuable un réel résultat de la modernisation de l'État.

L'objectif Fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'État est traduit par un indicateur exprimant l'appréciation des personnels d'encadrement de l'État sur l'action de la DGME. En 2011, ce taux de satisfaction a atteint 84,81 %, en nette hausse par rapport à 2010 (80,31 %) et supérieur à la cible fixée à 80 %.

Pour l'objectif Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'État, deux des indicateurs mesurant la qualité des objectifs, des indicateurs et de la JPE des programmes du budget de l'État obtiennent des résultats conformes ou supérieurs aux prévisions, et en hausse par rapport à 2010. En revanche, le taux de satisfaction du Parlement, mesuré par une enquête dématérialisée et téléphonique de la Direction du budget auprès des rapporteurs spéciaux et pour avis, s'est dégradé, passant de 74,1 % en 2010 à 70,3 % en 2011, pour une cible de 82 %. Pour répondre à la baisse de cet indicateur, la Direction du budget a engagé, en lien avec la Cour des comptes et les services du Parlement, une démarche de simplification et d'amélioration des documents budgétaires produits.

L'objectif Améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'État s'appuie sur l'indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE, c'est-à-dire les utilisateurs de Chorus. Cet indice augmente légèrement en 2011, pour atteindre 62 %, contre 57 % en 2010, sans retrouver le niveau atteint en 2009 de 64 % ; il reste nettement en deçà de la cible fixée par le projet annuel de performances pour 2011 à 68 % – le PAP 2012 a d'ailleurs ramené cet objectif à 60 %. Le rapport annuel de performances justifie ce résultat médiocre par un contexte particulièrement sensible, avec l'achèvement du déploiement de Chorus auprès de l'ensemble des acteurs financiers de l'État, et par le passage du système d'information en mode maintenance. Il fait valoir que les 7 000 utilisateurs directs concernés par la sixième vague de déploiement de Chorus, pendant le premier semestre 2011, ont été interrogés au cours de la période la plus délicate pour un nouvel utilisateur, à savoir les premiers mois.

L'indicateur Taux d'avancement de la réalisation du pilote du SI paye relevant de l'objectif Améliorer et fiabiliser le processus de paye des agents de l'État confirme les retards observés en 2010 par rapport à l'objectif indiqué dans le projet annuel de performances pour 2011. Le taux d'avancement de la réalisation du pilote *SI paye* stagne au même niveau qu'en 2010, soit 43,8 %, au lieu de 75 % prévus pour 2011 (et pour 2010). La livraison de la conception détaillée du projet est ainsi intervenue en septembre 2011, avec un retard d'un an. Selon le rapport annuel de performances, la solution est actuellement en cours de réalisation et de tests ; elle sera achevée en 2012.

Enfin, les indicateurs mesurant le respect des délais et des coûts des grands projets d'investissement de l'objectif Maîtriser le coût d'investissement et de gestion des systèmes d'information interministériels reflètent le retard enregistré sur le projet informatique *SI Paye*, ainsi que le surcoût du programme Chorus – l'estimation de son surcoût cumulé se stabilisant à 71 millions d'euros.

II.- LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* a pour vocation principale de soutenir les politiques mises en œuvre par les différents programmes des deux ministères du pôle économique et financier de l'État. À ce titre, il regroupe des fonctions de conduite et de pilotage de ces deux ministères. Il s'agit d'activités d'état-major (coordination et pilotage stratégique) et de soutien (expertise, conseil, contrôle), ainsi que d'actions assurant la convergence de politiques ministérielles transversales (ressources humaines, systèmes d'information).

A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS

Le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* s'est vu allouer en loi de finances initiale 925,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 908,5 millions d'euros en crédits de paiement. Il a bénéficié en gestion de mouvements de crédits importants, avec des reports de 115,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,8 millions d'euros en crédits de paiement, ainsi que des transferts atteignant 16,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,8 millions d'euros en crédits de paiement. Ces transferts élevés correspondent notamment au financement du dispositif d'interceptions légales de sécurité, relevant du haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS), sur l'action 5, et proviennent de cinq programmes différents. Les fonds de concours et attributions de produits rattachés au programme sont largement supérieurs aux prévisions, avec 10,3 millions d'euros, contre 1,625 million d'euros attendus, notamment du fait de la participation du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique à des actions en faveur de l'insertion des personnes handicapées.

En revanche, les lois de finances rectificatives de juillet puis septembre ont annulé 7,1 millions d'euros (hors titre 2) en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, tandis que le décret d'avance a annulé des crédits de titre 2 à hauteur de 5 millions d'euros, correspondant à des ressources non-consommées par le programme.

**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	925 456 288	908 535 480
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP) (1)	+ 130 949 376	19 985 552
c. Totaux des crédits ouverts	1 056 405 664	928 521 032
d. Totaux des crédits consommés	935 409 124	913 166 375
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	88,5 %	98,3 %

(1) Fonds de concours et attributions de produits

Source : rapport annuel de performances 2011

Pour l'année 2011, les crédits disponibles se sont donc élevés à 1 056,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 928,5 millions d'euros en crédits de paiement. En exécution, le montant des autorisations d'engagement atteint 935,4 millions d'euros, soit un taux de consommation par rapport aux autorisations d'engagement disponibles de 88,5 % ; ce taux s'élève en revanche à 100,9 % si l'on prend en compte les crédits prévus en loi de finances (y compris les fonds de concours et attributions de produits). Pour les crédits de paiement, les crédits consommés s'établissent à 913 millions d'euros, soit un taux de consommation par rapport aux crédits disponibles de 98,3 % – ce taux passant à 100,3 % en retenant les crédits prévus en loi de finances.

EXÉCUTION 2011 DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 218	927 081 288	935 409 124	100,9 %
1 État-majior, médiation et politiques transversales	355 813 692	350 803 834	98,6 %
2 Expertise, audit, évaluation et contrôle	64 009 942	64 239 585	100,3 %
3 Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi	21 220 474	19 205 400	90,5 %
4 Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	19 292 690	21 199 265	109,8 %
5 Prestations d'appui et support	466 744 490	479 961 040	102,8 %

(a) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

EXÉCUTION 2011 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 218	910 160 480	913 166 375	100,3 %
1 État-majior, médiation et politiques transversales	354 695 496	349 950 311	98,6 %
2 Expertise, audit, évaluation et contrôle	64 009 856	62 542 053	97,7 %
3 Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi	21 019 648	20 398 046	97,1 %
4 Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	21 190 225	22 474 826	106 %
5 Prestations d'appui et support	449 245 255	457 801 139	101,9 %

(b) : y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : rapport annuel de performances 2011

– Action 1 : État-majior, médiation et politiques transversales

Cette action, qui représente près de 40 % des crédits consommés sur le programme dans son ensemble, retrace les ressources allouées, relevant du titre 3, aux politiques ministérielles de l'action sociale, de la santé et de la sécurité au travail, à hauteur de 174,6 millions d'euros inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ainsi que les dépenses de titre 2, lesquelles correspondent au personnel de nombreux services des deux ministères du pôle économique et financier (cabinets ministériels, secrétariat général des ministères, services du haut fonctionnaire de défense et de sécurité...), pour un montant de 171,2 millions d'euros inscrits. Ces deux catégories de dépenses se sont avérées en net retrait par rapport aux niveaux prévus (d'environ 15 millions d'euros), ce

qui a été pour partie compensée par des dépenses d'intervention relevant du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité qui n'étaient pas prévues sur l'action 1, mais sur l'action 5.

Les dépenses d'action sociale concernent différents domaines, de la restauration (64,3 et 62,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) au logement (29,54 millions d'euros), en passant par les vacances enfants et familles (28,5 millions d'euros) et la protection sociale complémentaire.

– Action 2 : Expertise, audit, évaluation et contrôle

L'action Expertise, audit, évaluation et contrôle, qui représente environ 7 % des crédits du programme, regroupe les services de l'inspection générale des finances et du contrôle général économique et financier. La consommation des crédits s'est établie à 64,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 62,5 millions d'euros en crédits de paiement.

– Action 3 : Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi

Cette action, qui représente environ 2,5 % des crédits du programme, regroupe les effectifs et les moyens budgétaires dont dispose le service de communication (SIRCOM) pour assurer la communication institutionnelle des ministères de l'économie et du budget. Les crédits prévus s'établissaient à 21,22 millions d'euros en autorisations d'engagement et 21 millions d'euros en crédits de paiement, et n'ont pas été consommés en totalité. Les dépenses de fonctionnement relevant du SIRCOM se sont avérées supérieures aux prévisions de 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et de près de 2 millions d'euros en crédits de paiement, principalement du fait des avances réalisées pour une campagne de lutte contre les fraudes fiscales et sociales, et pour une campagne de publicité sur les fonds structurels européens, dont les remboursements, respectivement par l'Union des caisses nationales de sécurité sociale et par le Fonds social européen, n'interviendront qu'en 2012. La sous-consommation des crédits de titre 2 (8,6 millions d'euros, contre 11,1 millions prévus) est venue compenser ce décalage.

– Action 4 : Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique

Cette action, d'un volume comparable à la précédente, rassemble les effectifs et les moyens de la direction des affaires juridiques des deux ministères du pôle économique et financier. Si les dépenses de titre 2 s'avèrent inférieures aux montants inscrits, le dépassement des dotations prévues atteint, pour les dépenses de fonctionnement, 3,7 et 2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces dépenses de fonctionnement recouvrent les frais de justice et les réparations civiles, résultant des contentieux auxquels les ministères du pôle économique et financier sont parties, ainsi que le paiement des condamnations administratives de ces derniers et le financement d'experts juridiques auxquels la direction des affaires juridiques a recours, dans le cadre de sa mission de conseil. L'écart constaté dans l'exécution de ces dépenses est pour l'essentiel la conséquence de la progression des condamnations de l'État, qui était difficilement prévisible lors de la construction du budget. S'y ajoute l'engagement de montants importants pour des conventions d'honoraires, conclues en 2011, pour assurer le suivi de contentieux complexes, qui se prolongeront sur plusieurs années.

– Action 5 : Prestations d'appui et support

Principale action du programme, représentant plus de 50 % de ses dépenses, l'action 5 regroupe l'ensemble des moyens et des effectifs qui concourent au fonctionnement matériel des services centraux des deux ministères, à la gestion des personnels de l'administration centrale et à la formation des agents.

L'exécution des crédits de l'action 5 se caractérise par une surconsommation atteignant 13,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,6 millions d'euros en crédits de paiement. Cet écart s'explique par la réalisation des dépenses de personnel plus élevées qu'anticipé (3 millions d'euros de différence), mais surtout par celle des dépenses de fonctionnement. Les dépenses de maintenance informatique et de téléphonie, par exemple, sont supérieures aux prévisions, de même que les dépenses de logistique.

L'action 5 comprend également les dépenses du haut fonctionnaire de défense et de sécurité dans le secteur des communications électroniques. Elles recouvrent, dans le cadre d'une convention signée avec l'État, la rémunération des opérateurs de communications électroniques (SFR, France Télécom, Bouygues et Free) pour leurs dépenses d'investissement et leurs frais annuels de maintenance, engagés en matière de sécurité des correspondances des autorités habilitées et d'interception autorisée de correspondances. Comme cela a été évoqué plus haut, une part importante de ces dépenses a été exécutée sur l'action 1 (14 et 14,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement); viennent s'ajouter 14,4 et 6,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur cette action. Au total, ces dépenses sont nettement supérieures aux prévisions, avec un écart de 18,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 8,8 millions d'euros en crédits de paiement.

B.- UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE, LA MAJORITÉ DES OBJECTIFS ASSIGNÉS ÉTANT ATTEINTE

La performance du programme, mesurée par cinq objectifs et dix indicateurs, apparaît en ligne avec la plus grande partie des objectifs fixés.

Les indicateurs mesurant la qualité des prestations de conseil et d'audit, les conditions d'emploi, de travail et de vie et des agents des ministères ainsi que la maîtrise des coûts des fonctions support correspondent aux objectifs assignés. Néanmoins, les indicateurs associés à l'objectif visant à mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines restent toujours en dessous des prévisions fixées.

L'objectif Améliorer l'information des publics est associé à un indicateur mesurant le taux de reconnaissance des projets ou actions ministériels auprès du grand public. Ce taux est en nette baisse par rapport à l'année précédente, puisqu'il passe de 68,9 % en 2010 à 62,5 % en 2011, et il est inférieur à la cible de 66,6 %. Le rapport souligne que ce taux recouvre des situations contrastées, certaines actions emblématiques – hausse du taux de la TVA réduite, télé-déclaration des revenus – étant bien reconnues, tandis que d'autres – réforme du crédit à la consommation, par exemple – sont moins bien identifiées par le grand public.

L'objectif Améliorer la qualité des prestations de conseil et d'audit est décliné en trois indicateurs mesurant le taux de satisfaction des commanditaires sur les prestations fournies par l'Inspection générale des finances, le Contrôle général économique et financier et la Direction des affaires juridiques. Stabilisés à un haut niveau depuis 2009, les trois indicateurs obtiennent des résultats supérieurs aux prévisions.

L'objectif Mettre en œuvre une gestion personnalisée des ressources humaines s'appuie sur trois indicateurs, dont les résultats sont en augmentation par rapport à l'année précédente, mais restent inférieurs aux cibles assignées. L'indicateur retraçant le nombre d'entretiens d'évaluation réalisés au premier trimestre rapporté à l'effectif total, bien qu'en progression par rapport à 2010, n'atteint toujours pas sa cible en 2011, fixée à 72 % (contre 75 % dans le PAP 2010), avec une réalisation de 64,3 %. De même qu'en 2010, le responsable de programme justifie ce résultat par les importantes opérations de fusions et restructurations de services locaux, qui ont décalé dans le temps la tenue des entretiens. L'indicateur mesurant la Part des agents de catégorie C ayant suivi au moins une formation dans l'année augmente légèrement, pour atteindre 61,5 % en 2011, mais est en net retrait par rapport à l'objectif fixé de 70 %. Le troisième indicateur relatif à l'insertion des personnes handicapées augmente, s'élevant à 5,04 %, contre 4,92 % en 2010, mais n'atteint pas le niveau assigné de 5,75 %.

L'objectif Améliorer les conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leur famille par la mise en œuvre de prestations d'action sociale adaptées s'appuie sur trois indicateurs. Le premier porte sur l'accès à la restauration collective ; la cible, fixée à 75,9 %, a été dépassée puisque 76,10 % des agents ont eu accès à ce type de restauration. Le deuxième, relatif au logement, porte sur le traitement des demandes d'aide à la première installation ; la prévision, fixée à 80 % et réactualisée à 86 %, a elle aussi été dépassée, avec un taux de 87,11 %. Enfin, le dernier indicateur, ayant trait aux prestations de vacances pour les enfants, n'a pas atteint son objectif, avec une réalisation de 45,5 %, et est en diminution par rapport à 2010 ; néanmoins, selon le rapport, ce taux recouvre des situations contrastées, selon les revenus des familles concernées. Il ne s'avère en baisse que pour les familles dont le quotient familial fiscal est le plus élevé.

Le dernier objectif Maîtriser le coût des fonctions support s'articule autour de quatre indicateurs. L'indicateur Gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats enregistre un résultat en forte hausse, avec des économies de 58 millions d'euros, contre 38 millions d'euros en 2010, mais en léger retrait par rapport à l'objectif de 60 millions d'euros. L'indicateur Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines affiche en revanche des résultats en baisse, avec un ratio passant de 2,2 à 2,3, supérieur à la cible de 2. Les effectifs dits « administrant et gérant » sont en hausse tandis que les effectifs gérés sont en diminution. Cette évolution tient en grande partie aux réformes des modalités et des structures de gestion des ressources humaines, notamment avec le déploiement des nouveaux systèmes d'information, qui nécessite une phase d'appropriation par leurs utilisateurs.

L'indicateur Ratio d'efficacité bureautique enregistre de bons résultats, puisqu'il fait état d'une diminution du coût annuel moyen du poste de travail bureautique, passé de 704,32 euros en 2010 à 684,30 euros en 2011 – et inférieur à au niveau prévu de 715 euros. S'agissant de l'indicateur Efficacité de la gestion immobilière, la cible du ratio SUN/poste de travail, fixée à 14,4 m², a été respectée avec un ratio réalisé à 14,1 m² en 2011, en baisse par rapport à 2010. Cette évolution traduit les efforts réalisés en matière de réimplantation de services et de densification des espaces.

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
FONCTION PUBLIQUE ;
PROVISIONS**

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i>	310
A.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PLUS ÉLEVÉE	310
1.– La formation des fonctionnaires : le tiers du budget du programme	311
2.– L'action sociale interministérielle : une budgétisation initiale défailante.....	313
B.– LES PROGRÈS LIMITÉS DE LA PERFORMANCE	314
II.– LA MISSION PROVISIONS	316
A.– AUCUN CRÉDIT OUVERT SUR LE PROGRAMME <i>PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2011</i>	316
B.– LE PROGRAMME <i>DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES</i> UTILISÉ POUR LES FONDS SPÉCIAUX	317

I.- LE PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE*

Le programme *Fonction publique* fait partie de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Son responsable est le directeur général de la direction générale de l'Administration et de la fonction publique (DFAFP). Il s'agit d'un programme à vocation interministérielle de formation et d'action sociale des fonctionnaires qui regroupe deux actions : action 1 Formation des fonctionnaires et action 2 Action sociale interministérielle.

Son contenu est donc beaucoup plus limité que son intitulé ne le laisse à penser d'autant que l'action 1 ne concerne que la formation initiale et l'action 2 ne traite qu'une très faible partie de l'action sociale qui est restée dans le giron des différents ministères. Les propositions faites par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en septembre 2010 et par la Cour des comptes dans ses notes d'exécution budgétaire de mai 2010 et mai 2011 de modifier l'intitulé de ce programme en le nommant « *Coordination interministérielle de la gestion de la fonction publique* » n'ont pas été reprises dans l'architecture 2012 ce que le Rapporteur général regrette.

Le périmètre du programme 148 n'a pas été modifié en 2011 mais son rattachement a changé au cours de l'exercice. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a d'abord été placée de janvier à juin 2011 sous la tutelle du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique puis sous la tutelle conjointe du Premier ministre et du ministre de la fonction publique. Ces changements n'ont pas eu d'effet sur la gestion du programme : le centre de prestations financières et les moyens en personnel portés par le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* ont toujours été gérés par le secrétariat général des ministères économique et financier.

A.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PLUS ÉLEVÉE

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME
FONCTION PUBLIQUE

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI	221 101 208	220 725 927
b. Ouvertures/annulations	+ 7 720 557	+ 2 595 430
c. Totaux des crédits ouverts	229 072 756	223 472 348
d. Totaux des crédits consommés	193 157 947	207 850 584
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	84 %	93 %

Le programme *Fonction publique* présente en 2011 une consommation en autorisations d'engagement d'un peu plus de 193 millions, contre une prévision de 223,1 millions d'euros en loi de finances initiale. Cette consommation s'élevait à 242,9 millions d'euros en 2010.

En crédits de paiement la consommation est de 207, 8 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 220,7 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 199,8 millions d'euros en 2010.

Force est de constater que la sous-consommation des crédits du programme a été réduite cette année par rapport aux trois exercices précédents.

Depuis 2009, les effectifs de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) sont imputés sur le programme *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines. Le rapport annuel de performance de ce programme indique ainsi que près de 11,7 millions d'euros de crédit de dépenses de personnel ont été consommés sur l'action Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines correspondant aux 133 ETPT affectés à la DGAFP en 2011.

1.– La formation des fonctionnaires : le tiers du budget du programme

Les crédits de l'action Formation des fonctionnaires ont été consommés à hauteur de 83,6 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 84 millions d'euros en crédits de paiement pour une prévision de 82,4 millions d'euros. La consommation était de 83,9 millions d'euros en crédits de paiement en 2010.

Les subventions pour charge de service public versées en 2011 à l'ENA (35,5 millions d'euros) et aux IRA (40,2 millions d'euros) constituent l'essentiel des dépenses de cette action et 36 % du budget du programme 148 sont conformes aux prévisions. La progression du montant des subventions se limite à 0,5 % en 2011. Les IRA ont bénéficié par ailleurs de 0,6 million d'euros en provenance de divers ministères.

On peut rappeler ici que l'ENA et les cinq IRA qui sont des établissements à caractère administratif remplissent les critères requis d'activité, de service public, de contrôle direct par l'État et de financement majoritaire par l'État (82 % pour l'ENA et 96 % pour les IRA) pour être qualifiés d'opérateurs de l'État. Ils sont à cet égard les seuls opérateurs rattachés à la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

Les effectifs rémunérés par l'ENA (529 ETP) et les IRA (793 ETP) sont inférieurs aux plafonds d'emplois votés en loi de finances initiale : 557 pour l'ENA et 871 pour les IRA. LA DGAFP qui assure la tutelle de ces opérateurs ne dispose pas de chiffrage des effectifs en ETPT. Le rapport annuel de performances précise que le volume réel des promotions d'élèves est déterminé sur la base des demandes de recrutement des employeurs et explique le niveau global de réalisation de 2011.

Les IRA ont bénéficié par ailleurs de 0,6 million d'euros en provenance de divers ministères.

Les autres dépenses de fonctionnement et d'intervention retracées sur cette action concernent les formations interministérielles.

Ainsi, 0,5 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été versés sous forme de subventions pour l'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) et aux centres de préparation à l'administration générale (CPAG). Les dépenses de concours et de formations se sont élevées à 1,4 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,7 million d'euros en crédits de paiement. Enfin, 1,2 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été consacrés à des opérations de communication et d'études, notamment dans le cadre du salon de l'étudiant ou de celui de l'emploi public. Sur ces crédits ont également été effectuées pour un montant de 0,7 million d'euros des études sur la parité hommes-femmes dans l'encadrement supérieur, sur les conditions de travail et les changements organisationnels, sur les trajectoires et les parcours professionnels. Enfin, un dispositif de formation non prévu en loi de finances initiale a été financé par redéploiement au sein du programme : les allocations pour la diversité dans la fonction publique pour un montant de 2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement. En 2010, les crédits consacrés à l'allocation ont été de 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,4 millions d'euros en crédits de paiement. Les allocations d'un montant de 2 000 euros ont été versées aux élèves des classes préparatoires intégrées des écoles de service public. En 2011, 1 400 allocations ont été versées pour un objectif de 3 000 en 2013.

Par ailleurs, la subvention aux organisations syndicales dont l'attribution est encadrée par le décret n° 2000-1215 du 11 décembre 2000 s'est élevée à 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement comme en 2010.

2.— L'action sociale interministérielle : une budgétisation initiale défailante

Les crédits de l'action sociale interministérielle ont été consommés à hauteur de 109,6 millions d'euros en autorisations d'engagement pour une prévision en loi de finances initiale de 138,6 millions d'euros et se sont élevés à 123,7 millions d'euros en crédits de paiement, en retrait par rapport à la prévision de 138,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Les prestations interministérielles qui relèvent de cette action sont de nature collective avec les restaurants inter-administratifs et individuelle avec six prestations : aide à l'installation des personnels, chèque emploi service universel garde d'enfant, chèques vacances, prêt mobilité, réservations de logements sociaux, réservations de places en crèches.

En 2012, a été créée une autre prestation interministérielle : l'aide au maintien à domicile des retraités de la fonction publique de plus de 65 ans attribuée sous condition de ressources aux personnes ne percevant pas l'allocation personnalisée d'autonomie. Par ailleurs, chaque ministère met en place une action sociale à destination de ses propres agents dans des domaines variés : aide à la famille, loisirs et culture, logement...

Le rapport annuel de performance permet de suivre en détail la consommation des crédits d'action sociale interministérielle en 2011. Cette dernière résulte de la dynamique propre de chaque prestation.

La consommation des crédits de cette action est inférieure aux prévisions. Cette relative sous-consommation semble liée à une mauvaise prévision des prestations sociales. Ainsi, pour le CESU, les estimations du nombre de bénéficiaires apparaissent peu fiables. Le ministère n'a pas anticipé la très forte augmentation du nombre de réservations de places en crèches (1 950 places contre 381 en 2010). Les crédits du prêt mobilité sont sous-consommés en 2011 en raison du faible nombre de demandes d'ouvertures de droits (150 en 2011 pour 161 en 2010). Face au constat de l'absence d'intérêt des agents pour la prestation, celle-ci a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2012.

Il est certain que ces dépenses d'action sociale dépendent en grande partie de comportements individuels par nature difficilement prévisibles. Aux fins d'une meilleure prévision des dépenses d'aide sociale des fonctionnaires, la Cour des comptes recommande dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2012 de préciser dans les documents budgétaires les déterminants de la dépense.

En matière de dépenses d'investissement, les dépenses pour la rénovation des restaurants inter-administratifs se sont révélées inférieures aux prévisions pour des raisons liées aux marchés de travaux (retards, appels d'offres infructueux...). Le rapport annuel de performance indique que les opérations n'ayant pu être effectuées au cours de l'année 2011 seront décalées dans le temps.

L'ensemble des dépenses de l'action se répartit comme suit.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR NATURE DE DÉPENSES ET TYPE DE PRESTATION

(en millions d'euros)

Nature de dépenses	Prestations	LFI		Consommation		écarts	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement	Chèques vacances	33,9	33,9	29,6	28	4,3	5,9
	Chèque emploi service universel (CESU) pour garde d'enfants de 0 à 6 ans	61,5	58,5	55	55,3	6,5	3,2
	réservation de places en crèches	9,4	10,1	10,2	18,2	-0,8	-8,1
	Aide à l'installation des personnels de l'État	7,5	7,5	3,3	3,3	4,2	4,2
	Prêt mobilité	0,3	0,3	0,005	0,008	0,295	0,292
	Réservations de logements sociaux	6,7	5,1	4,5	6,5	2,2	-1,4
	Restaurants inter-administration	0	0	0,3	0,3	-0,3	-0,3
	Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)	1,7	1,7	1,9	1,9	-0,2	-0,2
Investissement	Rénovation des restaurants inter-administration	15,9	19,5	2,6	7	13,3	12,5
Intervention	Participation de l'État au financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	2	2	2	2	0	0
	Rénovation des restaurants inter-administration			0,3	1,4		

Source : Rapport annuel de performance 2011

B.- LES PROGRÈS LIMITÉS DE LA PERFORMANCE

Le suivi de la performance du programme s'appuie sur trois objectifs et 8 indicateurs. La cible n'est atteinte que pour un seul d'entre eux, l'indicateur État d'avancement de la politique de rénovation des concours. Le sous-indicateur Coût complet annuel d'un élève de l'ENA est le seul conforme à la prévision (coût annuel à 79 636 euros pour une cible à 84 800 euros).

Le programme se caractérise par une stabilité des indicateurs qui permet d'avoir des séries de résultats pluriannuels.

– S'agissant de l'objectif Promouvoir une nouvelle GRH dans la fonction publique d'État, l'indicateur Suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines prévu dans le cadre de la loi de finances pour 2011 est loin d'avoir atteint sa cible : 56 % pour une cible à 70 %.

L'indicateur mesurant la Part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance indique que 95 % des attachés, des administrateurs civils et des emplois de direction sont concernés par le dispositif. La cible de 100 % en 2013 semble donc atteignable. En revanche, le pourcentage pour les agents de catégorie B (50 %) est peu élevé et bien en deçà des ambitions affichées.

En ce qui concerne l'indicateur de suivi du processus de fusion des corps, il montre que si ce processus se poursuit, il n'a pas atteint les prévisions. Il apparaît qu'entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2011, le nombre de corps est passé de 500 à 344 dans le cadre de fusion, intégration ou alignement. À la date du 31 décembre 2011, 356 corps étaient actifs au sein de l'État ou des établissements publics administratifs. La cible est de 281 corps actifs et de 419 corps supprimés en 2011. L'objectif à l'horizon 2015 est de parvenir à un nombre de 230 corps actifs.

– L'objectif Moderniser la formation des fonctionnaires fait l'objet de deux indicateurs.

L'indicateur Dépenses comparées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA n'atteint sa cible que pour le coût annuel d'un élève ENA et ce malgré l'amélioration du régime indemnitaire des élèves.

L'indicateur État d'avancement de la politique de rénovation des concours montre que 420 concours ont fait l'objet d'une mesure de réforme en 2011, dépassant la cible fixée à 250 dans le projet annuel de performances.

– Le troisième objectif de performance du programme vise à Optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle.

En matière de rénovation des restaurants inter-administratifs, la démarche de performance a encore souffert en 2011 d'un environnement dégradé en raison de la situation économique générale et d'appels d'offres infructueux. L'indicateur d'efficacité Pourcentage des restaurants inter administratifs (RIA) dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restaurant collective a cependant atteint 71 %, la cible 2011 étant de 95 %. Compte tenu des difficultés rencontrées ces dernières années et du retard pris dans sa réalisation, la totalité du programme, prévue à l'origine pour 2012, devrait être réalisée en 2014.

L'indicateur Coût de gestion des prestations extérieures chargées de la gestion de certaines prestations sociales mesure le coût des prestataires de service auxquels fait appel la DGAFP pour gérer les prestations sociales. La mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence a permis d'optimiser l'utilisation des crédits consacrés à l'action sociale interministérielle pour atteindre un taux de 3,58 % du coût total des prestations. La cible est presque atteinte : elle était de 3,54 %. Les cibles pour 2012 et 2013 ont été réajustées car de fait les frais de gestion ont été supérieurs à la prévision initiale. L'introduction d'une nouvelle prestation d'aide au maintien à domicile en 2012 devrait déboucher sur une hausse des coûts de gestion dans la mesure où il s'agit d'une prestation lourde à gérer, faisant intervenir diverses structures afin d'apporter aux retraités l'aide la plus conforme à leurs besoins.

Le Taux de pénétration des prestations CESU-garde d'enfant 0/3 ans et 3/6 ans en 2011 a dépassé la prévision du PAP 2011 en raison de la forte progression des ouvertures de droits (+ 12 % par rapport à 2010) de la prestation CESU-garde d'enfants 3-6 ans.

II.- LA MISSION PROVISIONS

La mission Provisions regroupe les crédits de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* et ceux de la dotation pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles, le programme 552 *Dépenses imprévisibles et accidentelles*.

Depuis 2007, la Cour des comptes recommande de modifier l'intitulé de la mission. Elle renouvelle cette recommandation dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2012. Le Rapporteur général ne peut que souscrire à cette préconisation car la dénomination de la mission est de toute évidence inappropriée. En effet, les crédits de la mission ne recouvrent pas les provisions pour risques ou pour charges constitués au passif du bilan de l'État, qui relèvent de définitions précises.

La Cour propose de substituer l'intitulé *Crédits non répartis* à l'intitulé actuel dans la mesure où ce qui caractérise ces crédits est le fait qu'ils ne puissent être répartis au moment du vote en loi de finances initiale. Premièrement, la provision relative aux rémunérations publiques vise à financer les mesures « *dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* » (article 7-I-2° de la LOLF). Deuxièmement, la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ne peut pas, par définition, exister au moment du projet de loi de finances puisque son utilisation est réservée aux cas de calamités et dépenses imprévisibles.

A.- AUCUN CRÉDIT OUVERT SUR LE PROGRAMME *PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2011*

Aucun crédit n'a été ouvert sur cette dotation en loi de finances initiale pour 2011 ni en loi de finances rectificative.

Des crédits avaient été ouverts en 2008 et 2009 (150 millions d'euros) afin de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires de l'État prévues par l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1123 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA) et par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007.

Le Rapporteur général se félicite de l'absence d'ouverture de crédits qui est le signe d'une bonne budgétisation des dépenses de personnel (titre 2).

B.– LE PROGRAMME *DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES* UTILISÉ POUR LES FONDS SPÉCIAUX

Cette provision vise à couvrir les surcoûts exceptionnels intervenant en cours d'exercice et liés à la survenue d'aléas par exemple climatiques ou sanitaires pour lesquels il n'apparaît pas possible d'appliquer le principe de responsabilisation budgétaire ou principe d'« auto-assurance ».

Les crédits ouverts en 2011 ont été de 22,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Depuis 2006, les crédits ouverts ont tendance à diminuer.

Hors décrets non publiés allouant des crédits de paiement aux fonds spéciaux, aucun crédit de paiement n'a été utilisé sur la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles.

5 millions d'euros puis 6,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ont été ouverts par deux décrets en date des 3 mars et 13 septembre 2011 au profit du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission Direction de l'action du Gouvernement. Ces crédits ont été affectés aux opérations extérieures de la DGSE traditionnellement financées sur la mission Provisions. La direction du budget n'est pas informée des motifs précis d'utilisation de ces fonds, les rapports de motivation des décrets étant couverts par le « secret défense ».

En cours d'année, il convient de noter une ouverture de 596 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement lors de la loi de finances rectificative du 2 novembre 2011. Cette ouverture correspond à une baisse de 596,1 millions d'euros des prélèvements sur les recettes de l'État. Afin de conserver cette marge de manœuvre budgétaire, ces crédits ont été inscrits de manière temporaire sur la mission Provisions. Ils ont été annulés par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011.

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :**
ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT ;
COMpte SPÉCIAL *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME <i>ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT</i>	320
1.– Un taux de consommation des crédits relativement faible	320
2.– Une évaluation de la performance à améliorer	322
II.– LE COMPTE SPÉCIAL <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i>	324
1.– Une relance réelle des cessions	324
2.– Une contribution au désendettement en hausse.....	325
3.– Des dépenses immobilières supérieures aux prévisions	326
4.– Une mesure de la performance en rénovation.....	327

La Cour des comptes a maintenu dans sa certification des comptes de l'État pour l'exercice 2011 la réserve substantielle sur le patrimoine immobilier de l'État. Même s'il convient de relever que la troisième année d'utilisation du module immobilier du progiciel *Chorus* (RE-FX), a permis, selon elle, de fiabiliser les données du parc immobilier de façon satisfaisante, une incertitude forte demeure sur les procédures de valorisation du parc immobilier.

Le rapport annuel de performances de la mission Gestion du patrimoine immobilier de l'État rappelle d'ailleurs que le service France Domaine s'appuie sur un prestataire depuis l'été 2011 pour mener à bien ce travail de fiabilisation des liens entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable dans *Chorus*.

Alors que le rapport annuel de performances ne mentionne nulle part une évaluation du patrimoine immobilier de l'État, la Cour des comptes indique dans son rapport de certification que le patrimoine immobilier de l'État figure dans ses comptes au 31 décembre 2011 pour une valeur nette comptable de 69,2 milliards d'euros contre 65,6 milliards d'euros à fin 2010.

Le chantier de la connaissance du patrimoine immobilier des opérateurs de l'État a été achevé en 2011 : il est valorisé à 54,5 milliards d'euros au 31 décembre 2011.

I.- LE PROGRAMME ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT

1.- Un taux de consommation des crédits relativement faible

Depuis 2009, le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* regroupe sur un programme unique les crédits d'entretien lourd dont la responsabilité incombe au propriétaire, ainsi que ceux de remise en état et de mise en conformité. Auparavant, ces crédits étaient dispersés sur les budgets des administrations occupantes.

En 2011, les dotations du programme ont été calculées en appliquant un taux de 20 % aux loyers budgétaires payés par les occupants des immeubles domaniaux constitués majoritairement de bureaux (ce ratio était de 16 % en 2010). Ce taux de 20 % est jugé comme étant celui devant être mis en œuvre par un propriétaire soucieux de l'état de son patrimoine immobilier. Comme l'indique la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget 2011, « *ces crédits ne sont donc pas définis par référence aux besoins réels d'entretien des bâtiments de l'État* ».

Le rapport annuel de performances *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* rappelle que depuis 2010, tous les ministères se sont vus appliquer des loyers budgétaires pour les immeubles de bureaux qu'ils occupent. Cependant, si ce document précise que les montants de ces loyers sont évalués aux prix du marché et indexés, afin notamment de conduire les occupants à rechercher les implantations les moins coûteuses en arbitrant entre baux privés et loyers domaniaux, on peut regretter que n'y figure pas, comme l'année dernière, le montant total des loyers budgétaires pour 2011. Pour mémoire, la somme des loyers budgétaires était de 1,13 milliard d'euros en 2010.

En 2011, le programme était doté de 214,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 215,2 millions d'euros en crédits de paiement.

**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	214 866 282	215 162 925
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	+ 90 149 581	+ 22 488 286
c. Totaux des crédits ouverts	305 015 863	237 651 211
d. Totaux des crédits consommés	191 931 612	176 554 906
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	62,9 %	74,3 %

Les taux de consommation des crédits (62,9 % des crédits ouverts en autorisations d'engagement et 74,3 % des crédits de paiement) ont été relativement faibles en 2011.

Le rapport annuel de performances explique ces taux de consommation par des raisons structurelles et conjoncturelles : l'écart structurel entre prévision et consommation serait lié au caractère pluriannuel des opérations d'investissement qui conduit souvent à un décalage entre la date de l'engagement et la date de consommation en crédits de paiement. Au titre des causes conjoncturelles de cette sous-consommation, le rapport annuel de performances met en avant l'appropriation délicate du logiciel de gestion budgétaire *Chorus*, mais également la fin des opérations spécifiques du Plan de relance de l'économie, mis en œuvre dans le cadre de la loi de finances rectificative du 4 mars 2009.

Entre 2009 et 2011, le programme a en effet reçu par transferts, afin d'accroître l'effort d'entretien du patrimoine immobilier de bureaux de l'État, 217 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en provenance du Plan de relance de l'économie, dont le tableau ci-dessous récapitule l'évolution de la consommation.

BILAN DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS SUR LE PLAN DE RELANCE

(en millions d'euros)

	Crédits alloués depuis 2009	Consommation 2009	Consommation 2010	Consommation 2011	Consommation totale	Non consommé fin 2010
Autorisations d'engagement	217	180,51	30,34	2,95	213,8	3,21
Crédits de paiement	217	77,5	106,43	22,62	206,55	10,47

Source : rapport annuel de performances 2011

Comme le signale la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution du budget 2011, le programme 309 « *repose sur un dispositif complexe qui rend peu lisible son exécution* ». En effet, les crédits du programme sont mis à disposition de pas moins de quinze budgets opérationnels de programme (BOP) ministériels et de trente et un BOP régionaux.

Néanmoins, le rapport annuel de performances fournit cette année encore un certain nombre de diagrammes qui permettent de suivre la consommation des crédits tant au niveau central que dans les services déconcentrés, mais également selon les ministères et selon les régions.

Ainsi, le bilan stratégique du rapport annuel de performances précise qu'en ce qui concerne les autorisations d'engagement, 35 % des opérations exécutées en 2011 l'ont été au niveau local par les BOP régionaux (30 % pour les crédits de paiement). En 2011, la déconcentration et la régionalisation ont été appliquées à pratiquement tous les services inclus dans le périmètre de la Réforme de l'administration territoriale (RÉATE).

On apprend également que la consommation dédiée aux opérations de maintenance préventive, d'audits et de contrôles réglementaires représente plus de 23 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit 12 % des crédits consommés. Les travaux lourds et de mise en conformité représentent 139,4 millions d'euros des autorisations d'engagement consommées.

2.– Une évaluation de la performance à améliorer

Le programme poursuit trois objectifs : Optimiser le coût de l'entretien relevant du propriétaire par la mise en place d'une maintenance préventive ; Sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires ; Conduire la rénovation thermique des bâtiments de l'État.

Chacun de ces objectifs s'appuie sur des indicateurs dont le rapport annuel de performances souligne, au moins pour deux d'entre eux, les limites.

L'indicateur Pourcentage des dépenses affectées à des opérations préventives du premier objectif fait l'objet, selon le rapport annuel de performances, d'une fiabilité améliorée par rapport à 2010. En effet, le logiciel *Chorus*, utilisé depuis le 1^{er} janvier 2011, permet de cibler précisément la consommation des dépenses, là où en 2010, les informations étaient de nature déclarative. Il apparaît ainsi que 39,5 % des dépenses ont eu pour objet des opérations de maintenance préventive au niveau national, la cible étant de 30 % dans le projet annuel de performances 2011. La moyenne des résultats constatés sur les BOP régionaux s'élève à 26,6 %. C'est un résultat proche du taux constaté en 2010 (24,4 %). Sur les BOP ministériels, ce taux atteint 49,9 %. La Cour des comptes avait préconisé dans sa note sur l'exécution du budget 2010 de consolider la fiabilité de cet indicateur en raison de la complexité à distinguer l'entretien préventif de l'entretien correctif. Cette préoccupation semble avoir été entendue. Le rapport annuel de performances indique en effet que le mode de calcul pourrait être modifié en 2013 : il est envisagé d'étendre l'indicateur en comparant les dépenses réalisées en entretien préventif, audits, expertises et contrôles réglementaires, à la totalité des dépenses engagées (y compris travaux lourds et audits).

En ce qui concerne l'indicateur Pourcentage de réalisation des contrôles réglementaires du deuxième objectif, le rapport annuel de performances montre une réalisation supérieure (70 %) à l'objectif affiché (50 %). Cependant il présente encore des limites significatives car il s'est borné en 2011, comme en 2010, au volet « sécurité incendie » des contrôles.

Enfin en ce qui concerne le Pourcentage des bâtiments de bureaux de l'État ayant fait l'objet d'un audit énergétique qui est l'indicateur associé au troisième objectif, le rapport annuel de performances précise qu'il est évalué à 89,3 %, en 2011 pour une cible de 100 %. Il faut cependant prendre avec précaution ce résultat : il est en effet indiqué que la collecte et le calcul de la réalisation s'appuient sur un taux de réponses des responsables de BOP de 82 %, sachant qu'en terme de répartition des crédits les responsables de BOP ayant répondu ne représentent que 45 % du périmètre du programme. La réalisation 2011 présente d'ailleurs un écart non expliqué avec les données saisies dans l'outil de collecte des données d'audits *OCAPI*, développé par le service France Domaine début 2011. Cet instrument vise à opérer une centralisation automatique des résultats d'audits. Il doit permettre de mesurer plus précisément les efforts d'audits effectués par les administrations. Les données saisies à ce jour dans *OCAPI* font apparaître un taux de réalisation des audits de 44 %, assez éloigné des 89,3 % affichés par l'indicateur du rapport annuel de performances.

II.– LE COMPTE SPÉCIAL 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 et depuis 2010 par le produit de la cession de droits immobiliers.

Le rapport annuel de performances propose un état d'avancement de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État :

- mise en place des conventions d'utilisation servant notamment de support aux loyers budgétaires et à la politique interministérielle d'entretien des bâtiments de l'État et supprimant le régime de l'affectation des immeubles de l'État aux ministères. Les conventions relatives au stock d'immeubles mis à disposition devraient être signées sur la totalité du parc à la date du 31 décembre 2013 ;

- généralisation et indexation des loyers budgétaires (*cf. supra*) ;

- mise en place dans chaque ministère d'un comité de politique immobilière (CPI) dont une trentaine se sont tenus en 2011 pour étudier environ 1 600 projets immobiliers ;

- extension à l'ensemble des départements de la mise en œuvre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière notamment dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État. Le diagnostic national des immeubles de l'État composés majoritairement de bureaux porte désormais sur 11 409 bâtiments soit 14,63 millions de m² de surfaces hors œuvre nettes (SHON) et 7,06 millions de m² de surfaces utiles nettes (SUN). Ce diagnostic concerne également les surfaces des 266 immeubles des administrations centrales.

- amélioration de la connaissance du patrimoine des opérateurs de l'État : l'achèvement de ce chantier permet une évaluation à hauteur de 54,5 milliards d'euros, au 31 décembre 2011, des biens immobiliers contrôlés par les opérateurs de l'État, dont 75 % au titre des biens domaniaux ;

- mise en œuvre dans *Chorus* des fonctionnalités liées à la gestion immobilière et poursuite de la professionnalisation du service France domaine ;

- suivi et mise à jour du programme de cessions immobilières.

1.– Une relance réelle des cessions

En 2011, le montant des recettes encaissées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) a représenté 615,7 millions d'euros.

L'année 2011 se caractérise par une véritable reprise des cessions : alors que 400 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale, les recettes de cession effectivement constatées se sont élevées à 597,7 millions d'euros. Le solde des recettes du CAS (18 millions d'euros) correspond à des fonds de concours et des versements en provenance du budget général.

Selon le rapport annuel de performances, cinq opérations marquantes justifient notamment cet écart :

– trois opérations à l'étranger du ministère des Affaires étrangères et européennes pour un montant de 100 millions d'euros ont abouti en 2011 (52,2 millions d'euros à Hong-Kong ; 31,1 millions d'euros à Bangkok ; 17,5 millions d'euros à Beyrouth). Ces opérations n'avaient pas été initialement prévues au moment de l'établissement du projet de loi de finances 2011 ;

– l'acquisition par l'École américaine du site de Saint-Cloud sur lequel elle était installée pour un montant de 24,2 millions d'euros ;

– l'acquisition par la communauté urbaine du Grand Lyon de l'assiette foncière d'une tour à la Part-Dieu à Lyon pour un montant de 15 millions d'euros.

Par ailleurs, le rapport annuel de performances fournit cette année un tableau récapitulatif des seize cessions les plus significatives (prix de vente supérieur à 5 millions d'euros), où il apparaît, sans surprise, qu'une part prépondérante de ces ventes a été réalisée en Île-de-France en 2011 (11 ventes sur 16).

La note sur l'exécution du budget de la Cour des comptes complète l'information du Parlement : on y apprend en effet que trois ministères ont réalisé près de la moitié (46,7 %) du volume total des ventes et séparément plus de 10 % de ces cessions (Affaires étrangères 20,9 %, Défense 15,3 %, Écologie 10,5 %).

2.– Une contribution au désendettement en hausse

Le rapport annuel de performances indique que la contribution au désendettement de l'État s'établit au titre de l'année 2011 à 62,46 millions d'euros, soit 10,45 % des cessions, pour une prévision en loi de finances initiale de 60 millions d'euros.

Les versements effectués en 2011 correspondent à la somme du reliquat de la contribution au désendettement due au titre de l'année 2010 (15,84 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 2011 (soit 40,64 millions d'euros). Le total de ces versements est donc de 56,48 millions d'euros.

La contribution du CAS au désendettement s'affiche donc en nette hausse. Ce mouvement devrait se poursuivre en raison de la modification du taux de participation au désendettement qui, initialement fixé à 15 % du produit des cessions, devrait progressivement être porté à 30 % en 2014 (20 % en 2012, 25 % en 2013 et enfin 30 % en 2014), en vertu de l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2011.

Le tableau suivant rappelle le montant des produits de cession et la contribution au désendettement depuis 2006.

TABLEAU DE DÉSENETTEMENT

(en euros)

Gestion	Montant des produits de cession	Montant de la contribution versée dans l'année	Montant de la contribution se rapportant aux produits de cession de l'année	Taux
2006	798 895 270	68 376 856	120 817 074	15,12 %
2007	820 882 901	123 976 637	131 737 890	16,05 %
2008	395 258 460	42 181 644	61 774 245	15,62 %
2009	475 003 322	12 635 174	22 830 178	4,81 %
2010	502 289 023	44 852 222	50 500 578	10,05 %
2011	597 714 247	56 483 098	62 463 700	10,46 %
Total	3 590 043 223	428 300 304	450 123 665	12,54 %

Source : rapport annuel de performances 2011

3.– Des dépenses immobilières supérieures aux prévisions

Le programme *Contribution aux dépenses immobilières* du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* supporte les dépenses à caractère immobilier financées au moyen des produits de cessions immobilières de l'État. Depuis le 1^{er} janvier 2011, Le progiciel *Chorus* est désormais utilisé par tous les acteurs de la dépense, ce qui permet, selon le rapport annuel de performances, une meilleure fiabilité des informations budgétaires et comptables et donc une meilleure analyse et un meilleur pilotage de la dépense sur le programme.

Les dépenses immobilières des ministères se sont élevées en 2011 à 312,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 365,6 millions d'euros en crédits de paiement. La loi de finances initiale 2011 prévoyait 340 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. En 2011, les ministères bénéficient d'un retour de 65 % des recettes de cessions. Ce taux est porté à 85 % pour les projets immobiliers locaux (PIL) dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale (RéATE), et à 100 % pour les biens du ministère de la Défense et pour les biens à l'étranger.

La principale opération constatée en 2011 sur le programme est le financement de l'acquisition d'un immeuble en état futur d'achèvement à Ivry (Val de Marne) pour les ministères financiers. Ce projet lancé en 2010 a demandé le versement d'une tranche de 51,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 38,7 millions d'euros en crédits de paiement en 2011.

Par ailleurs, les opérations menées dans le cadre de la RéATE ont consommé 104,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 59,29 millions d'euros de crédits de paiement en 2011.

Dans sa note sur l'exécution du budget pour 2011, la Cour des comptes soulève à nouveau la question de l'éligibilité des dépenses effectuées sur le CAS au regard du statut juridique des immeubles sur lesquels des travaux peuvent être financés par le CAS et de la nature des opérations susceptibles d'être financées par lui. Sont particulièrement visées les possibilités offertes au ministère des Affaires étrangères de financer des dépenses non immobilières sur le CAS (dépenses d'entretien des biens à l'étranger) ainsi que celles permises au ministère de la Défense (dépenses de dépollution, loyers intercalaires...). Or il convient de rappeler que seules sont en principe éligibles les dépenses liées à des opérations modifiant le périmètre du patrimoine de l'État et visant à améliorer la performance de l'utilisation ou de la gestion du parc, ce qui exclut les dépenses d'entretien courant.

Enfin, la Cour des comptes précise que la trésorerie disponible sur le CAS était de 316,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 816,9 millions d'euros en crédits de paiement à la date du 31 décembre 2011.

4.—Une mesure de la performance en rénovation

La mesure de la performance du CAS s'appuyait en 2011 sur les deux objectifs Optimiser le parc immobilier de l'État et Améliorer la qualité des évaluations domaniales.

— L'indicateur Pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés en fin d'année précédente sur le programme national des cessions de l'année associé à l'objectif d'optimisation du parc domanial montre un résultat de 50,9 % pour une cible fixée à 50 % en loi de finances initiale : plus de 5 biens sur 10 ont donc été vendus dans l'année prévue pour leur cession. Il s'agit là d'un progrès par rapport à 2010. Cet indicateur a été remplacé par une mesure de la durée moyenne de vente d'un bien immobilier dans le projet de loi de finances 2012.

— L'objectif Améliorer la qualité des évaluations domaniales s'appuie sur l'indicateur Écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros. En 2011 cet écart a été mesuré à 1,1 % soit précisément la cible fixée en loi de finances initiale. Il apparaît donc

que les évaluations effectuées par France Domaine sont de bonne qualité. Il convient cependant de rappeler les réserves du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) qui avait jugé que le faible nombre de ventes pris en compte ne pouvait rendre qu'« acceptable » la pertinence de cet indicateur et recommandait de le remplacer par un indicateur mesurant la conformité des opérations immobilières financées par le CAS avec la politique immobilière de l'État en termes de réduction des surfaces. Cet objectif et son indicateur ont été abandonnés dans le cadre du projet de loi de finances en 2012.

Par ailleurs, conformément à l'article 144 de la loi de finances pour 2010, le rapport annuel de performance propose une annexe récapitulant le suivi des prises à bail et des acquisitions de l'État et des opérateurs de l'État au cours de l'année 2011.

Il en résulte que 18 biens d'une valeur supérieure à 0,5 million d'euros ont été acquis par l'État pour un montant total de 37,5 millions d'euros et que 11 immeubles ont été pris à bail auprès de bailleurs privés pour un loyer global proche de 30 millions d'euros. Les opérateurs de l'État ont acquis 26 biens, d'une valeur totale de 55,2 millions d'euros et contracté 10 baux privés pour un montant annuel global de loyers de 10,73 millions d'euros.

Il faut enfin signaler que le futur document de politique transversale (DPT) *Politique immobilière de l'État* (PIE), prévu par l'article 160 de la loi de finances initiale 2012, dont la commission des Finances est à l'origine, devrait permettre de connaître l'ensemble des dépenses immobilières de l'État. Ce document devrait notamment fournir un tableau de bord complet et proposer des indicateurs de performance transversaux harmonisés.

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

SOMMAIRE

	Pages
I.– UN PILOTAGE DONT LES OUTILS S'ÉTOFFENT, MAIS QUI RESTE TROP LIMITÉ AU SUIVI DE L'ACTIVITÉ DES INTERVENANTS	330
A.– DES PROGRÈS DANS LA STRUCTURATION DU DIALOGUE DE GESTION	330
1.– Un encadrement des actions plus poussé	330
2.– Les limites de ce pilotage	331
B.– DES RÉSULTATS EN PROGRESSION SATISFAISANTE, MAIS QUI NE SUFFISENT PAS À ÉVALUER LES PERFORMANCES	332
1.– Le programme 303 <i>Immigration et asile</i> :	333
2.– Le programme 104 <i>Intégration et accès à la nationalité française</i> :	335
II.– UNE SURCONSUMMATION CONSÉQUENTE, QUOIQUE SANS SURPRISE	336
A.– UN BUDGET DOMINÉ PAR LES DÉPENSES RIGIDES DU PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i>	337
B.– LA SOUS-BUDGÉTISATION PROBLÉMATIQUE DES CRÉDITS LIÉS À L'ASILE	340
C.– LA MISE À CONTRIBUTION DES AUTRES ACTIONS DE LA MISSION	342
1.– La réduction des autres dépenses du programme 303 : entre meilleure maîtrise et reports de dépenses opportuns	342
a) <i>Circulation des étrangers et politique des visas</i>	342
b) <i>Lutte contre l'immigration irrégulière</i>	342
c) <i>Soutien</i>	343
2.– Le programme 104 <i>Intégration et accès à la nationalité française</i> : des missions largement externalisées	344
a) <i>Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française</i>	345
b) <i>Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière</i>	346
c) <i>Naturalisation et accès à la nationalité</i>	346
d) <i>Actions d'intégration des réfugiés</i>	346

I.— UN PILOTAGE DONT LES OUTILS S'ÉTOFFENT, MAIS QUI RESTE TROP LIMITÉ AU SUIVI DE L'ACTIVITÉ DES INTERVENANTS

Le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), intégré depuis novembre 2010 au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, assure la définition et le pilotage des actions de la mission en s'appuyant sur les services déconcentrés de plusieurs autres ministères, divers opérateurs ou, directement, de nombreuses associations.

Dans son commentaire de l'exécution du budget 2010, la Cour des comptes recommandait d'améliorer les capacités de pilotage du SGII à l'égard des services déconcentrés intervenant dans la mise en œuvre de la mission et la gestion de ses crédits, ainsi qu'à l'égard de son principal opérateur, l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

Au fil des exercices, la commission des Finances a noté les efforts et la persévérance du SGII à engager les gestionnaires de chaque niveau dans une démarche de rationalisation des moyens de l'État comme de contrôle de gestion, visant *in fine* à conjuguer efficacité dans l'exécution des missions, économies et suivi précis des dépenses. Cette stratégie s'est avérée fructueuse en permettant aux acteurs d'améliorer le contrôle de leurs coûts et la connaissance de leur activité, Néanmoins, elle ne garantit pas encore la réelle maîtrise des actions par l'administration centrale, ni ne permet une véritable évaluation de leurs performances.

L'optimisation des moyens mobilisés n'a pas permis non plus de contrebalancer la dérive des dépenses de l'asile.

A.— DES PROGRÈS DANS LA STRUCTURATION DU DIALOGUE DE GESTION

1.— Un encadrement des actions plus poussé

Des indicateurs reflétant l'activité opérationnelle des services partenaires et des opérateurs extérieurs et un tableau de suivi trimestriels des résultats ont fini d'être mis en place en 2011 au niveau du SGII ainsi que dans l'infocentre de pilotage de la performance des diverses administrations territoriales concernées.

Le dialogue de gestion est matérialisé par des réunions nationales avec les préfets et, au niveau régional, avec les services déconcentrés.

Pour suivre l'activité des principaux opérateurs de la Mission, le SGII a conclu des contrats d'objectifs et de moyens avec l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en 2008 et l'OFII en juillet 2010. Ces contrats définissent des objectifs d'activité et de performance qui se déclinent en

indicateurs. Ils font l'objet d'une réunion annuelle. Le SGII reçoit en outre leur rapport annuel d'activité.

Par ailleurs, les opérateurs adressent mensuellement au Secrétariat général leur balance générale des comptes, les états des dépenses et recettes et une situation de leur fonds de roulement.

Plus fondamentalement, 2011 a vu la finalisation d'un cahier des charges commun pour les centres de rétention administrative (CRA), désormais tous gérés par la Police aux frontières, et d'un référentiel des coûts pour les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). Devraient également bientôt aboutir un référentiel immobilier pour les CRA ainsi que des référentiels de prestations et de coûts pour les dispositifs de premier accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile, dont le pilotage est confié à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) depuis 2010. Tous instruments qui doivent permettre d'utiliser au mieux les moyens et de rationaliser la répartition des dotations en fonction de la réalité des besoins.

De manière générale, le développement, aujourd'hui plus abouti, d'outils méthodologiques et d'informations (de comptabilité, tels Chorus, ou de suivi des dispositifs et des populations gérés, comme l'application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France AGEDREF2) partagés contribue à renforcer le lien entre les services centraux et le terrain.

2.– Les limites de ce pilotage

Il n'en reste pas moins qu'il est difficile de mener un dialogue de gestion poussé avec un nombre aussi important d'intervenants extérieurs.

Le pilotage des services qui mettent en œuvre ces politiques apparaît encore partiel alors que la connaissance des dépenses, de leurs déterminants, l'efficacité d'un dialogue de gestion supposent des liens étroits entre ceux-ci et l'administration centrale. Les systèmes d'information ne peuvent pas suppléer des relations directes entre services.

La multiplicité des acteurs du terrain, dont la taille et l'expérience ne permettent généralement pas de maîtriser les subtilités du fonctionnement des fonds européens, et leur éloignement des services centraux qui traitent ces dossiers expliquent sans doute les retards importants dans le temps (jusqu'à trois ans de décalage) et les montants (à l'échelle des associations) qu'ils rencontrent dans le versement des subventions européennes.

Cette distance explique sans doute aussi deux difficultés que la Représentation nationale rencontre dans son analyse de l'exécution budgétaire :

– de nombreuses erreurs d'imputation faussent les comptes de la mission. Pour les responsables des programmes, elles compliquent la lecture des comptes au fil de l'exercice budgétaire, comme la fin de gestion car ces comptes doivent

être retraités manuellement. Pour les parlementaires, elles faussent des données précieuses pour apprécier la pertinence des prévisions du projet de loi de finances pour l'exercice suivant, et ne permettent pas une analyse immédiate des résultats de l'exercice passé – même si le présent rapport annuel de performance fait un effort notable pour expliquer ces erreurs ;

– par ailleurs, le Rapporteur général déplore l'absence d'évaluation du coût « transministériel » des actions impulsées par le SGII. Un document de politique transversal consacré à la politique française de l'immigration et de l'intégration est transmis chaque année au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances (souvent avec retard). Mais il propose peu d'analyses et aucune ventilation lisible des dépenses complémentaires par action de la mission auxquelles elles se rapportent. Le budget propre de la mission ne représentant que – 15 % de la totalité de moyens mobilisés pour cette politique transversale fin-2011, ce manque est un biais à une évaluation pertinente de la performance de la mission – et *a fortiori* de l'ensemble de cette politique.

Du côté des opérateurs, la dérive des emplois de l'OFII en 2011 révèle les difficultés du SGII à exercer une tutelle efficace.

Certes, il existe un contrôle *ex post* des emplois totaux avec la production de tableaux retraçant la consommation mensuelle des effectifs (ETP) et de la masse salariale qui sont transmis régulièrement au SGII. L'OFII présente aussi un rapport relatif à la gestion des ressources humaines de l'établissement lors des sessions du conseil d'administration.

Selon le SGII, les effectifs de l'OFII ont subi depuis 2008 une baisse de 73 ETP, sur une base initiale de 922 ETP. La direction du budget insiste toutefois sur l'insuffisance du suivi de l'exécution des emplois de l'OFII, en indiquant que l'opérateur a dépassé son plafond d'emplois autorisé de 15 ETP en 2011 (850 ETP au lieu de 835) : « *Malgré les alertes et rappels de la direction du budget sur la nécessité de respecter son plafond d'emploi au 31 décembre 2011, l'OFII n'a pas pris les mesures ad hoc pour corriger la trajectoire de dépassement qui était pourtant identifiée dès l'été 2011. Il est impératif que cet opérateur mette en œuvre des mesures de redressement ainsi que les outils nécessaires afin de parvenir à une gestion prévisionnelle des emplois permettant de respecter désormais son plafond d'emplois autorisés.* » (Soit 820 ETP en 2012).⁽¹⁾

B.– DES RÉSULTATS EN PROGRESSION SATISFAISANTE, MAIS QUI NE SUFFISENT PAS À ÉVALUER LES PERFORMANCES

De fait, les indicateurs traduisent davantage l'activité *ex post* des services ou des intervenants extérieurs que la performance des actions menées.

(1) Cité par la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution du budget de l'État (NEB) sur la Mission Immigration, asile et intégration, exercice 2011.

C'est particulièrement flagrant s'agissant des résultats des actions de lutte contre l'immigration irrégulière : les indicateurs correspondants en dressent un bilan comptable sans donner d'éléments de contexte permettant d'en apprécier l'efficacité.

De même, l'évaluation de la performance proposée par le rapport annuel de performances s'agissant des actions de l'OFII reste encore sommaire. La multiplicité de ses missions et interventions n'est traduite que par un seul indicateur, ciblé au demeurant sur une partie seulement de ses missions : la mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) (*cf. infra*).

Ce manque est d'autant plus gênant que l'OFII a bénéficié d'un renforcement conséquent de ses moyens, notamment par la revalorisation de ses recettes de timbre en 2009, 2010 et 2011 (et encore en 2012). En 2011, l'OFII a reçu 21,1 millions d'euros de l'État stricto sensu (17,9 millions du programme 104, 0,6 du programme 303 et 2,6 du programme 301 *Développement solidaire et migrations*) auxquels se sont ajoutés plus de 6,8 millions de fonds européens. Les ressources extra-fiscales de l'OFII se sont élevées, quant à elles, à 112,4 millions d'euros, soit presque le quintuple couvrant ainsi 67,3 % de son budget fonctionnel de 167 millions.

Il serait dès lors justifié que la représentation parlementaire ait, au moins, accès aux résultats des indicateurs prévus dans le contrat d'objectifs et de performance de l'OFII.

1.– Le programme 303 *Immigration et asile* :

Concernant le premier objectif « Favoriser l'immigration de travail », les résultats présentés à l'indicateur unique 1.1 ⁽¹⁾, vraisemblablement impactés par la crise économique actuelle, sont restés au niveau de 2009 et 2010, en deçà de la valeur cible pourtant révisée à la baisse en loi de finances (soit 18 % au lieu de 21).

Cela étant, cet indicateur n'est que partiellement significatif. Il serait pertinent de le compléter 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'optimisation de la prise en charge des demandeurs d'asile dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ».

(1) Pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration de travail (hors nouveaux États membres de l'UE).

S'ils n'ont pas atteint les prévisions inscrites dans le projet annuel de performances pour 2011, avec un taux de 38,5 % les résultats de l'indicateur 2.1 ⁽¹⁾ se sont améliorés par rapport au niveau de 2010 (31,4) mais aussi à celui, supérieur, de 2009 (36,7), et ce, malgré une nouvelle progression de la demande d'asile de 8,2 %, et la stabilité des places en CADA depuis 2010.

Le SGII y voit les premiers effets de la réduction du délai de traitement des recours (- 48 jours entre 2010 et 2011) et la réduction consécutive du stock des dossiers devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Il n'en reste pas moins que cet indicateur montre que seule une proportion minoritaire des demandeurs d'asile est hébergée dans ces structures dédiées. Le rapport serait encore moins favorable si l'indicateur ne retenait pas dans ses comptes les personnes en présence indue : sans les 2 067 réfugiés et déboutés du droit d'asile occupant toujours fin 2011 une partie des 20 993 places existantes en CADA, la part des seules personnes autorisées à bénéficier de cet hébergement (18 926) serait ramenée à 34,7 % sur les 54 545 personnes en cours de procédure.

On relèvera également que le taux de places en CADA occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées (indicateur 2.2) ⁽²⁾ s'est un peu dégradé depuis 2010 (90,2 % au lieu de 92,2 %), en dépit des efforts de pilotage des gestionnaires. Les déboutés et réfugiés en présence indue atteignaient respectivement 7 et 2,8 % des places fin 2011.

En tout état de cause, il manque un indicateur traduisant la prise en charge des demandeurs d'asile dans l'ensemble des dispositifs d'accueil « pérenne » et d'hébergement d'urgence dédiés aux demandeurs d'asile.

Le troisième objectif vise à « réduire le délai de traitement de la demande d'asile ». L'indicateur 3.1 calcule le nombre de dossiers et le délai de traitement d'une demande d'asile par un agent de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Ce délai a en effet un puissant impact sur les dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile qui peuvent notamment prétendre à un hébergement et/ou une allocation temporaire d'attente (ATA).

Pour réaliser cet objectif, un renforcement des effectifs de l'Office a été autorisé fin 2010 et début 2011, avec 38 officiers de protection supplémentaires et 2 emplois support ⁽³⁾. Mais ce renfort n'a commencé à être vraiment opérationnel qu'au bout de quelques mois, cependant que la demande d'asile continuait de progresser de 8,2 % en 2011 pour atteindre 57 113, contre 52 762 en 2010.

(1) *Pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure remplissant les conditions d'accès à cet hébergement.*

(2) *À noter qu'en 2010, cet indicateur ne s'attachait qu'aux demandeurs d'asile en cours de procédure sans décompter ceux qui, déboutés ou ayant acquis le statut de réfugiés, disposent d'un délai pour libérer leur place en CADA.*

(3) *Il a été pérennisé et à nouveau renforcé fin 2011 à hauteur de 43 officiers et 2 emplois support. Néanmoins, cette consolidation ne se traduit que par un complément de 10 ETP, portant le plafond d'emplois de l'OFPRA à 252.*

L'accent a été mis sur la résorption des stocks du précédent exercice (18 800 dossiers en instance fin 2010). Les 6 000 décisions prises dans ce cadre ont mécaniquement allongé le délai moyen de traitement qui est monté de 145 jours en 2010 à 174 en 2011. Néanmoins, le délai moyen de traitement d'un nouveau dossier a été ramené à 90 jours entre 2010 et 2011.

Malgré une activité plus soutenue que jamais, puisque l'OFPRA a pris 55 328 décisions en 2011 (contre 42 911 en 2010), il n'a pu suivre le rythme de la demande d'asile. D'après le rapport annuel de performance, il restait fin 2011 un stock réel de 15 000 dossiers en instance.⁽¹⁾

L'objectif 4 Améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière se contente de donner le nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière (indicateur 4.1) et celui des interpellations de trafiquants et de facilitateurs (indicateur 4.2).

Ceux-ci obtiennent des résultats très satisfaisants au regard des objectifs qui étaient impartis. L'un et l'autre sont très supérieurs aux résultats 2010 comme aux cibles fixées pour 2011 : 32 912 reconduites à la frontière ont été opérées en 2011 contre 28 026 en 2010 (+ 17 %), avec 30 % de retours volontaires sur les deux exercices (9 985 en 2011). Quant aux interpellations, elles sont montées à 6 357 dans l'année quand elles s'élevaient à 5 802 en 2010 (+ 9,6 %).

Cependant, outre des coûts induits insuffisamment détaillés dans la partie *Justification au premier euro (JPE)* comme dans le document de politique transversal, il manque des éléments de contexte permettant de mieux apprécier l'impact réel des actions que ces indicateurs sont censés traduire, tels que les effectifs des personnes arrêtées comme susceptibles d'être reconduites, le nombre des décisions prises, la proportion des personnes d'origine européenne pouvant revenir sur le territoire français... Plus spécifiquement, le rapport annuel de performances ne répond pas à la demande réitérée de la Représentation nationale de pouvoir suivre annuellement les coûts totaux d'une reconduite à la frontière.

2.– Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* :

L'objectif 1 Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers est censé être traduit par l'indicateur 1.1 Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une formation linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent le DILF.

Comme cela a été dit plus tôt, résumer la multitude des actions de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) à ce seul indicateur apparaît très insuffisant – même si la *JPE* du rapport annuel de performances le complète en apportant des précisions chiffrées sur le bilan annuel de l'Office.

(1) L'OFPRA considérant que le seuil incompressible est de 2,5 mois d'activité ou 8 000 dossiers, le stock total s'élèverait donc à 22 000 dossiers en instance au 31 décembre 2011.

Cela étant, les résultats affichés traduisent de nouveaux progrès, augmentant de 60,6 à 64,8 %, désormais dépassés par ceux des DOM : 75,9 %. Ils rejoignent, voire dépassent les cibles (65 %), notamment grâce à l'action de l'OFII pour encourager une meilleure assiduité des bénéficiaires.

En négatif, ils révéleraient qu'une partie de la population concernée, très peu ou pas scolarisée dans son pays d'origine, n'aurait pas les moyens d'accéder à un niveau suffisant pour obtenir le diplôme de base dans les délais impartis par le CAI – cette action restant bénéfique en termes d'intégration sociale. *A contrario*, il a été possible de proposer à d'autres un diplôme de niveau supérieur : le diplôme élémentaire en langue française ou DELF A1. En 2011, il a été obtenu par 5 304 personnes sur 17 777 qui ont obtenu un diplôme en fin de CAI.

Concernant l'objectif 2 Améliorer l'efficacité de la procédure de naturalisation, son (unique) indicateur 2.1 Efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation fait apparaître une nouvelle et conséquente réduction du temps moyen d'instruction des dossiers (256 jours au lieu de 331), alors que la cible initiale (380 jours) tenait compte des charges supplémentaires pesant sur les agents ministériels qui ont accompagné la déconcentration de cette procédure.

II.- UNE SURCONSOMMATION CONSÉQUENTE, QUOIQUE SANS SURPRISE

Pour la troisième année consécutive, les dépenses de la mission Immigration, asile et intégration ont fortement débordé les prévisions de la loi de finances initiale, en dépit des efforts d'économie opérés sur le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité* et sur deux des actions du 303 *Immigration et asile*.

Elles ont en effet atteint 724,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 723,8 millions d'euros en crédits de paiement. Elles ont ainsi augmenté de, respectivement, 6,1 et 6,8 % par rapport à la consommation de 2010, mais surtout dépassé de 28,6 % et 28,9 % (+ 161,1 et + 162,3 millions d'euros) les crédits globaux votés en loi de finances initiale, ou de 23,7 et 24 % si l'on prend en compte les versements attendus de fonds de concours européens. 22 millions d'euros étaient prévus en 2011 ; cependant seuls 15,5 millions d'euros ont été disponibles au cours de l'année (reports de l'exercice 2010 ou nouveaux rattachements).

Pour y faire face, la mission a bénéficié de reports de crédits de l'exercice 2010 ainsi que du dégel total ou partiel des crédits mis en réserve sur ses deux programmes, mais surtout d'importants abondements opérés en cours de gestion sur le programme 303.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
303 Immigration et asile	490,9	191,4	682,2	646,7	+ 31,7 %	94,8 %
104 Intégration et accès à la nationalité	72,8	7,7	80,6	78,1	+ 7,3%	97 %
Total	563,7	199,1	762,8	724,8	+ 28,6%	95 %

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
303 Immigration et asile	488,6	172	660,6	646,3	+ 32,3 %	89,1 %
104 Intégration et accès à la nationalité	72,8	8,2	81,1	77,4	+ 6,31 %	95,5 %
Total	561,5	180,2	741,7	723,8	+ 28,9 %	97,6 %

Source : rapport annuel de performances 2011

LFI : loi de finances initiale, hors fonds de concours et attribution de produits.

Cet écart entre les prévisions et la réalité des dépenses est essentiellement lié à la dérive des dépenses de l'asile qui ont pesé plus que jamais sur la mission : elles ont représenté jusqu'à 73,2 % des dépenses totales, alors que leur part dans les prévisions initiales ne s'établissait encore qu'à environ 58 %.

Il était pourtant aisé d'anticiper que les crédits de la mission et plus particulièrement ceux de l'action 2 du programme 303 seraient insuffisants. Dans sa NEB de l'exercice 2011, la Cour des comptes qualifie cette budgétisation d'« *insincère* » et considère que les hypothèses sur laquelle elle a été construite « *n'étaient pas plausibles* ».

A. – UN BUDGET DOMINÉ PAR LES DÉPENSES RIGIDES DU PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE

La mission est constituée à plus 72 % de dépenses d'intervention, dont plus de 94 % relèvent de la seule action 2 Garantie de l'exercice du droit d'asile du programme 303. Or, il s'agit de dépenses contraintes, dites de guichet, car ses engagements européens imposent à la France des normes minimales d'accueil, notamment en matière d'hébergement, pour les personnes qui sollicitent son asile jusqu'à ce qu'elles reçoivent sa protection ou soient déboutées de leur demande. La rigidité de ces dépenses est donc importante.

L'opérateur du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité*, l'OFII, doit aussi supporter de lourdes dépenses contraintes liées aux flux des migrants qui s'adressent à la France. Mais ses substantielles ressources extrabudgétaires permettent de limiter la subvention pour charges de service public que lui verse l'État.

S'agissant du programme 303, la loi de finances initiale pour 2011 avait prévu des dotations de 490,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 488,6 millions d'euros en crédits de paiement, que devaient compléter 12,3 millions d'euros provenant de quatre fonds de concours européens (fonds retour, fonds frontières extérieures, fonds d'intégration et fonds pour les réfugiés).

Les rattachements de crédits de fonds de concours n'ont atteint que 6,7 millions d'euros. Pourtant, ce sont plus de 682 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement et 660 en crédits de paiement qui ont été ouverts au titre du programme 303 *Immigration et asile*, successivement grâce :

– au report de 28,7 millions de crédits en autorisations d'engagement et 18,4 en crédits de paiement au titre de l'exercice 2010 ;

– à la levée en juillet de la réserve de précaution qui représentait près de 22 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– enfin à des ouvertures de crédits par un décret d'avance de 45 millions et par deux lois de finances rectificatives, en juillet et décembre, à hauteur de 111 millions en autorisations d'engagement et 102 millions en crédits de paiement pour renforcer le budget des dispositifs de prise en charge des demandeurs d'asile.

Deux mesures de fongibilité asymétrique, d'un total de 4,1 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement, sont également intervenues en fin d'exercice au sein du programme afin de compléter le financement de l'allocation temporaire d'attente (ATA) et la subvention à l'OFPRA.

Les dépenses du programme 303 se sont finalement établies à plus de 646 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit un taux de consommation de, respectivement, 94,8 et 97,8 % des crédits ouverts, débordant de 28,5 (+ 143,5 millions) et 29 % (+ 145,4 millions) les prévisions initiales fonds de concours compris. Or, il reste encore à payer 31,8 millions, essentiellement pour des projets informatiques et l'investissement et le fonctionnement des centres de rétention administrative.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* EN 2010 ET 2011

(en euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2010	2011	2010	2011
TOTAL du programme	502 819 852 595 718 846	503 151 441 646 655 618	495 176 192 590 730 684	500 901 441 646 332 095
consom./LFI		+ 28,5%		+ 29%
consom. 11/10		+ 8,6%		+ 9,4%
Circulation des étrangers et politique des visas	2 600 000 2 894 031	2 550 000 1 790 727	2 600 000 2 803 733	2 550 000 1 751 170
consom./LFI		-29,7 %		-31,7%
consom. 11/10		-38,1%		-37,5%
Garantie de l'exercice du droit d'asile	324 063 455 456 132 142	332 678 274 530 221 927	324 563 455 456 502 357	332 678 274 528 641 708
consom./LFI		+ 59,4%		+ 58,9%
consom. 11/10		+ 16,2%		+ 15,8%
Lutte contre l'immigration irrégulière	106 963 991 69 949 290	95 421 560 61 719 782	96 963 991 67 039 658	93 171 560 61 039 071
consom./LFI		- 35,3%		-34,5 %
consom. 11/10		- 11,8%		- 9%
Soutien	69 192 406 66 743 383	72 501 607 52 923 182	71 048 746 64 384 936	72 501 607 54 900 146
consom./LFI		-27%		-24,3%
consom. 11/10		-20,7%		-14,7%

Source : rapport annuel de performances 2011

Ces dépenses ont ainsi progressé entre 2010 et 2011 de 8,6 % pour les autorisations d'engagement (+ 50,9 millions) et de 9,4 % pour les crédits de paiement (+ 55,6 millions).

L'augmentation est encore plus marquée pour les dépenses de l'asile dépassant, respectivement, de 16,2 % (+ 74,1 millions d'euros) les autorisations d'engagement consommées en 2010 et de 15,8 % (+ 72,1 millions) les crédits de paiement. Sur la seule action 2, le dépassement des dotations initiales (fonds de concours inclus) a atteint 59,4 % pour les autorisations d'engagement (+ 197,5 millions) et 58,9 % pour les crédits de paiement (+ 196 millions).

B.– LA SOUS-BUDGÉTISATION PROBLÉMATIQUE DES CRÉDITS LIÉS À L'ASILE

Certes, l'évolution de la demande d'asile n'est pas une donnée aisément prévisible. Elle est largement liée à des phénomènes extérieurs très fluctuants. Néanmoins, avec une demande d'asile en forte hausse depuis 2008, la Représentation nationale s'était étonnée de l'hypothèse de sa stabilisation posée par la loi de finances initiale pour 2011.

De fait, celle-ci a poursuivi sa progression à hauteur de 8,2 % (dont + 8 % pour les premières demandes qui représentent l'essentiel des dossiers et requièrent les délais d'instruction les plus importants). La demande d'asile adressée à la France a ainsi cru de 60 % depuis 2007.

De même, la Représentation nationale a-t-elle émis des réserves sur les espérances très optimistes des gestionnaires du programme quant à l'ampleur des économies obtenues grâce à la rationalisation des dispositifs de prise en charge et aux renforts en personnel accordés en 2011 à l'OFPRA (voir *supra*) et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)⁽¹⁾. Les temps d'instruction, notamment, ont un impact immédiat sur la durée de prise en charge, et pèsent en conséquent lourdement sur les dépenses induites. Le SGII estime que la réduction d'un mois des délais de traitement économiserait 12 à 15 millions d'euros.

Cependant, quand bien même la demande d'asile se serait stabilisée, les nouvelles recrues ne pouvaient être opérationnelles immédiatement. Au demeurant, l'OFPRA et la CNDA devaient gérer des dossiers en attente en nombre si important qu'il apparaissait déjà improbable qu'elles résorbent ces stocks assez vite pour suivre les nouveaux dans les délais attendus. L'expérience a confirmé que si les deux organismes ont réussi à réduire leurs délais moyens de traitement⁽²⁾ et à augmenter le nombre de dossiers traités, les stocks de dossiers en instance se sont accrus ou se maintiennent à un haut niveau.

Or, si les prévisions budgétaires ont été un peu plus généreuses que celles de 2010 (+ 12,6 millions), elles se définissaient très en deçà des dépenses constatées au précédent exercice : à 332,7 millions d'euros en autorisation d'engagement et crédits de paiement quand la consommation avait atteint 456 millions en 2010, soit un écart de plus de 27 %.

À l'évidence, les hypothèses très volontaristes sur lesquelles le budget 2011 avait été construit manquaient de réalisme face à l'inertie des besoins liés à la présence des demandeurs d'asile entrés en France en 2010. Il eut fallu prévoir, au moins, un niveau de crédits équivalent à celui des dépenses constatées en 2010.

(1) Elle a ainsi bénéficié du recrutement de 40 nouveaux rapporteurs et 10 emplois support.

(2) L'OFPRA serait descendu en fin d'année à 90 jours s'agissant des premières demandes et la CNDA à 9 mois au lieu de 1 an et 1 mois.

Il a donc été nécessaire d'apporter de nouveaux crédits en cours de gestion. Comme on l'a vu précédemment, la quasi-totalité des abondements du programme 303 a été consacrée aux dépenses de prise en charge des demandeurs d'asile. Leurs consommations ont atteint finalement 530,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 528,6 millions en crédits de paiement.

Au sein de l'action 2 Garantie du droit d'asile, la stabilisation en 2011 du nombre de places en centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ou autres structures du dispositif national d'accueil a contenu leurs dépenses dans la fourchette des prévisions initiales (199 millions d'euros). À l'avenir, les mesures prises pour rationaliser leur fonctionnement et leur gestion permettent d'espérer certaines économies.

La subvention pour charge de service public de l'OFPPRA, qui constitue l'essentiel de ses ressources, n'a, pour sa part, été revalorisée que de 0,2 million, pour atteindre un total de 34,7 millions.

La dérive de la consommation concerne les deux autres postes de l'action, l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et l'allocation temporaire d'attente (ATA) :

– les 21 689 places du dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et les 1 500 places initialement budgétées 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 la création, courant 2011, de 286 nouvelles places sous gestion d'Adoma, et surtout des hébergements d'urgence en hôtel ou en structures collectives. Ces derniers ont toujours servi de variables d'ajustement, mais face à la pression des besoins leur recours n'a cessé de s'alourdir malgré l'accroissement des places en CADA. En 2011, plus de 19 000 places supplémentaires ont été financées par les services déconcentrés de l'État. Les dépenses d'hébergement d'urgence ont ainsi cru de près de 22 % par rapport à la consommation de 2010.

Ce poste se révèle une nouvelle fois (*voir tableau ci-après*) très fortement sous-budgété puisque ses 134,3 millions de dépenses constatées en autorisations d'engagement et crédits de paiement dépassent de plus de 94 millions, ou de 235 %, les prévisions de la loi de finances initiale.

Il faut enfin rappeler que les demandeurs d'asile déboutés, mais encore en phase de recours devant la CNDA sont accueillis par le dispositif de droit commun que gère le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, pesant sur un budget lui-même sous-doté de façon récurrente ;

– de même, les dépenses consacrées à l'allocation temporaire d'attente (ATA), dont une moyenne mensuelle de 37 000 personnes a bénéficié en 2011 (pour 28 000 en 2010, soit +27 %), ont débordé de 192 % les montants inscrits en loi de finances initiale (157,8 millions d'euros au lieu des 54 millions d'euros prévus en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

**MONTANTS DES CRÉDITS DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE L'ATA
(NATIONAUX ET DÉCONCENTRÉS) DU PROGRAMME 303**

(en millions d'euros)

Année	HU		ATA	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2005	28,0	140,9	ND	117,6
2006	35,7	103,7	126,0	79,0
2007	46,6	57,2	38,0	47,1
2008	35,3	53,1	28,0	50,3
2009	30,0	72,4	30,0	68,4
2010	30,0	110,1	53,0	105,0
2011	40	134,3	54,0	157,8

Ces évolutions confirment à nouveau la nécessité de fixer les crédits pour la prise en charge des demandeurs d'asile en se fondant sur des hypothèses réalistes de croissance soutenue de la demande et de résorption, étalée, des stocks de dossiers à traiter.

C.- LA MISE À CONTRIBUTION DES AUTRES ACTIONS DE LA MISSION

1.- La réduction des autres dépenses du programme 303 : entre meilleure maîtrise et reports de dépenses opportuns

a) *Circulation des étrangers et politique des visas*

La loi de finances initiale pour 2011 avait inscrit 2,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, un peu en-deçà des dépenses de 2010 (2,9 millions). Après correction des erreurs d'imputation, la consommation s'établit à 2,48 millions.

Il faut noter cependant qu'une partie des frais de fonctionnement de la sous-direction des visas n'a pas encore été remboursée au ministère des affaires étrangères qui a envoyé sa facture après la clôture budgétaire.

b) *Lutte contre l'immigration irrégulière*

Cette action représente le deuxième ensemble le plus lourd du programme 303, comme de la mission.

Malgré une sous-consommation importante en 2010, les prévisions n'avaient été ramenées que de 104 à 92,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 93,5 à 90,5 en crédits de paiement. Le taux de consommation n'atteint encore que 64,7 % des premières et 65,1 % des seconds avec un peu plus de 61 millions. Les dépenses ont ainsi diminué de 11,8 et 9 %.

La rationalisation des frais de fonctionnement hôtelier des centres de rétention administrative (CRA) et des dépenses d'éloignement des migrants en situation irrégulière, avec une proportion de retours volontaires en légère progression à 30,4 % des reconduites à la frontière malgré leur augmentation en nombre, expliquent une partie de ces économies.

Toutefois, cette sous-consommation est également due à la fermeture pour incendie de certains sites, à l'engagement tardif du marché aéronautique en Guyane, et surtout au nouveau report de plusieurs projets de construction ou de restructuration de CRA, notamment à Mayotte. 15,9 millions d'euros d'investissement en autorisations d'engagement et 13,7 millions en crédits de paiement étaient prévus en 2011. N'ont été mandatés que 1,8 et 2,7 millions sur l'année.

Les dépenses dédiées à l'intervention sanitaire et l'accompagnement social assurés dans les CRA se sont maintenues dans les limites des dotations initiales.

c) *Soutien*

L'action 4 Soutien du programme 303 regroupe l'ensemble des fonctions support du Secrétariat général, notamment ses dépenses en personnel.

Celles-ci ont un peu diminué en 2011, passant de 37,3 à 35,7 millions d'euros, pour ne mobiliser que 89,5 % des crédits inscrits en loi de finances initiale. Cette sous-consommation résulte essentiellement de la disparition du cabinet du ministre de l'Immigration fin 2010 et du décalage entre les sorties et les recrutements opérés en cours d'année. La moyenne s'est établie à 564 ETP en 2011, mais les effectifs ont atteint 579 ETP en fin d'exercice, soit le niveau réalisé en 2010. La loi de finances initiale avait fixé son plafond d'emploi à 612 ETP en intégrant le transfert de personnels antérieurement mis à disposition du SGII à titre gratuit. Cependant, la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 a opéré un transfert de - 10 ETP afin de gager une augmentation équivalente du plafond d'emplois de l'OFPPA.

La levée de la réserve de précaution de 0,2 million d'euros a permis de réaliser un premier mouvement de fongibilité asymétrique ; la sous-consommation des dépenses de personnel a rendu possible un second mouvement de 3,9 millions en fin d'année.

Le démarrage tardif de certaines prestations informatiques a également induit une substantielle sous-consommation des crédits d'investissement. Au total, les dotations de 67,9 millions d'euros de l'action 4 n'ont été utilisées sur son champ qu'à hauteur de 78 % des autorisations d'engagement et 80,9 % des crédits de paiement.

2.– Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* : des missions largement externalisées

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ*
EN 2010 ET 2011

(en euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2010	2011	2010	2011
TOTAL du programme	94 268 912 87 378 778	82 582 682 78 135 440	94 394 545 87 171 428	82 577 259 77 433 856
consom./LFI		- 5,4%		- 6,2%
consom. 11/10		- 10,6%		- 11,2%
Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique	20 360 000 22 892 108	18 252 429 17 904 125	20 360 000 22 892 108	18 252 429 17 904 125
consom./LFI		- 1,9%		- 1,9%
consom. 11/10		- 21,8%		- 21,8%
Actions d'intégration des étrangers en situation régulière <i>(libellé modifié)</i>	52 145 742 62 626 206	44 937 145 40 528 087	52 271 375 62 374 519	44 931 722 39 933 428
consom./LFI		- 9,8%		- 11,1%
consom. 11/10		- 35,3%		- 36%
Naturalisation et accès à la nationalité	2 000 000 1 906 573	1 900 000 1 738 924	2 000 000 1 905 963	1 900 000 1 703 532
consom./LFI		- 8,5%		- 10,3%
consom. 11/10		- 8,8%		- 10,6%
Action d'intégration des réfugiés <i>(nouveau)</i>	...	17 493 108 17 964 305	...	17 493 108 17 982 772
consom./LFI		+2,7 %		+2,8 %
consom. 11/10		-		-

Source : rapport annuel de performances 2011

N.B. : en consommation sont indiquées les dépenses réelles, après correction des erreurs d'imputation.

LFI : loi de finances initiale ; FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

Avec des dotations initiales de 72,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et 9,7 millions d'euros de rattachement de crédits de deux fonds européens attendus en 2011, les crédits du programme avaient été fixés à un niveau un peu inférieur aux dépenses constatées en 2010 (un peu plus de 87 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

Entre le report des crédits européens non consommés en 2010 et les ouvertures de nouveaux crédits, le programme a approximativement perçu ce qui était prévu des fonds de concours. En revanche, il a supporté en cours de gestion 2011 diverses annulations de crédits, par décret d'avance ou loi de finances rectificative, d'un montant cumulé de 2,3 millions d'euros.

Pour autant, la consommation des dotations de ce programme est restée modérée, avec 78,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 77,4 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution d'environ 11 % par rapport aux dépenses de l'exercice 2010, pour ne représenter que 97 et 96 % des crédits ouverts. Seul un dégel partiel (1,4 million) des crédits mis en réserve a été nécessaire en fin de gestion.

Il convient de rappeler toutefois que l'essentiel des interventions liées à ce programme sont assurées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) qui dispose d'un budget largement alimenté par des sources extrabudgétaires.

Quant aux interventions de l'action 2 *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière*, on peut considérer qu'elles ont un caractère plutôt discrétionnaire.

a) *Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française*

L'intégralité des crédits de cette action 11 est dédiée à l'OFII, opérateur principal du programme 104 : que ce soient les dotations inscrites au titre de sa subvention pour charges de service public, comme les rattachements de crédits attendus du Fonds européen d'intégration pour financer une partie de ses dépenses d'intervention.

Grâce à des droits de timbres confortés par une nouvelle réforme votée en loi de finances initiale pour 2011, la subvention pour charges de service public prévu au programme 104 a pu supporter non seulement une minimisation de sa dotation initiale, mais également une mise en réserve de précaution qui ont réduit son montant de 15 à 13,9 millions.

Au total, l'OFII a perçu, en 2011 *via* cette action 11, 17,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement – complétés à hauteur de 3,2 millions par des crédits relevant du programme 301 *Développement solidaire et migrations*.

Si ses recettes fiscales se sont révélées moindres que prévu, l'ensemble de ces ressources ont suffi à couvrir, confortablement, les 167 millions d'euros que l'Office a dépensés pour réaliser l'ensemble de ses nombreuses missions⁽¹⁾ en 2011 – contrairement à ce qui s'était passé en 2010. Et ce, malgré une hausse des publics suivis, tels que celui des signataires du contrat d'accueil et d'intégration qui ont été 102 524 en 2011 contre 101 355 en 2010.

b) Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière

Ce poste regroupe diverses interventions ne relevant pas de l'OFII. 40,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 39,9 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés en 2011, soit seulement 90,2 et 88,9 % des dotations initiales, fonds de concours compris. Même les crédits hors fonds de concours n'ont pas été entièrement consommés.

Mais le plus notable est leur nette réduction par rapport aux consommations de 2010 : elles marquent un retrait de plus de 35 %. Cette évolution est cependant plus marquée s'agissant des très diverses actions en faveur de la promotion sociale et professionnelle des personnes immigrées (avec une consommation finale d'environ 24 millions) que des mesures d'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants. Celles-ci n'ont subi qu'une mise en réserve modérée (de 0,6 million sur une dotation de 12).

c) Naturalisation et accès à la nationalité

Les prévisions avaient reconduit les dotations votées en 2010 (1,9 million d'euros en autorisations d'engagements et crédits de paiement), alors entièrement consommées. Les dépenses de 2011 ont été un peu inférieures, avec 1,7 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

De fait, 87 937 personnes ont acquis la nationalité française en 2011, marquant une importante diminution par rapport à 2010 dont un surcroît d'activité était lié à la résorption des stocks de dossiers - réalisée grâce à la déconcentration aux préfectures de certaines procédures d'instruction et de décision de naturalisation. On relèvera que, concomitamment, la sous-direction a poursuivi la réduction de ses effectifs afin de tenir compte de cette nouvelle organisation.

d) Actions d'intégration des réfugiés

La loi de finances pour 2011 a choisi de mieux individualiser les dépenses induites par la prise en charge et l'accompagnement des réfugiés.

(1) L'Office est notamment chargé du dispositif d'accueil et d'intégration des publics migrants, de la distribution des aides au retour et à la réinsertion, du pilotage du premier accueil des demandeurs d'asile, ainsi que de la gestion des procédures de l'immigration professionnelle et familiale, des visites médicales, etc.

Le principal poste de cette action est le financement des 28 centres provisoires d'hébergement pour les réfugiés (CPH) dont le nombre de places (1 083) est resté stable en 2011. Comme en 2010, l'exécution s'est élevée à 12,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 99,9 % des crédits prévus après mise en réserve.

Le solde a été consacré à différents dispositifs d'aide et de secours dédiés. La consommation totale des crédits de l'action 15 s'est établie à environ 17,9 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement débordant un peu les dotations initiales (17,5 millions, fonds de concours inclus).

JUSTICE

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PERFECTIBLE	352
A.– UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE ET COHÉRENTE	352
B.– UN TAUX DE CONSOMMATION ÉLEVÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT ET DES EMPLOIS	353
C.– DES INQUIÉTUDES SUR LA SOUTENABILITÉ DE LA DÉPENSE À MOYEN TERME	354
D.– LA GESTION DES PROGRAMMES	355
1.– Le programme <i>Justice judiciaire</i> : la question toujours non résolue des frais de justice	355
2.– Le programme <i>Administration pénitentiaire</i> : des inquiétudes quant à la soutenabilité des dépenses de gestion déléguée et de personnel.....	356
3.– Le programme <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i> : l'achèvement de la réforme structurelle menée depuis 2008	357
4.– Le programme <i>Accès au droit et à la justice</i> : des crédits initiaux toujours insuffisants pour l'aide juridictionnelle.....	358
5.– Le programme <i>Conduite et pilotage de la politique de la justice</i>	359
II.– UNE TENDANCE GÉNÉRALE À L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE	360
A.– <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i> : UNE PERFORMANCE QUI DOIT FAIRE FACE À L'ACCROISSEMENT DES AFFAIRES NOUVELLES.....	360
B.– <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i> : UNE PERFORMANCE PERFECTIBLE, UN INDICATEUR REPRÉSENTATIF NON PERTINENT	362
C.– <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i> : UNE PERFORMANCE ACCRUE	363
D.– <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i> : DES DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES	364
E.– <i>CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE JUSTICE</i> : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CHANGEANTE ET À COMPLÉTER	365

Le ministère de la Justice et des Libertés poursuit les efforts engagés en faveur de la modernisation des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire, et de la mutualisation des fonctions « support » au ministère (mise en place de plates-formes régionales de services interdirectionnelles et rationalisation au niveau national de la fonction achats).

De nouvelles réformes d'envergure ont été votées en 2011 au Parlement :

– la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel fusionne les professions d'avoué et d'avocat. Cette réforme vise à simplifier et à moderniser les règles de représentation devant les juridictions en permettant au justiciable d'être représenté par un seul auxiliaire de justice tant en première instance qu'en appel ;

– la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et de certaines professions réglementées ;

– la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue vient renforcer les droits de la personne gardée en lui permettant désormais d'être assistée d'un avocat lors de chaque interrogatoire dans le respect des exigences posées par le Conseil constitutionnel ;

– la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques, qui implique l'intervention de l'autorité judiciaire dans la procédure d'hospitalisation sans consentement, ce qui n'était pas le cas auparavant ;

– la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

Le système pénitentiaire a poursuivi sa modernisation avec la fermeture de plusieurs établissements vétustes et le transfert des détenus vers les nouvelles constructions. La modernisation du système pénitentiaire passe également par le développement des alternatives à l'incarcération et en particulier l'utilisation du bracelet électronique. Les effectifs de détenus placés sous surveillance électronique progressent régulièrement depuis la création de cet aménagement de peine, étendu début 2011 aux condamnés en fin de peine. Au 1^{er} juillet 2011, 7 971 placements sous surveillance électronique étaient décomptés contre 5 800 au 1^{er} janvier 2011.

Le recentrage au pénal des services de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) s'achève. À l'automne 2011, plus de 98 % des prises en charge de mineurs par la PJJ s'effectuent désormais au pénal contre 84 % fin 2008 permettant un redéploiement des moyens précédemment consacrés à l'activité au civil.

*

* *

La mission Justice a été dotée en loi de finances initiale pour 2011 de 8,96 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 7,13 milliards d'euros de crédits de paiement.

En 2011, les crédits de paiement exécutés ont légèrement dépassé la prévision, s'élevant respectivement à 7,15 milliards et les autorisations d'engagement ont été sous-consommées de manière significative puisqu'elles s'élèvent à 7,25 milliards d'euros.

La consommation des crédits progresse de 10,1 % en autorisations d'engagement et de 2,77 % en crédits de paiement par rapport à 2010. Cette progression importante revêt un caractère exceptionnel eu égard à l'évolution des crédits des autres missions de l'État entre 2010 et 2011.

La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2011, constate que la rigidification budgétaire se renforce en raison de l'extension, d'une part, des programmes immobiliers conclus en partenariats public-privé pour la construction des prisons et des palais de justice et, d'autre part, des contrats de gestion déléguée des établissements pénitentiaires.

Le rapport annuel de performances met en exergue de manière judicieuse les quatre indicateurs les plus représentatifs de la mission, pour lesquels la recherche d'une progression est un enjeu fort : le délai moyen de traitement des procédures judiciaires, le taux de réponse pénale, le développement des aménagements de peine et la part des mineurs délinquants pris en charge n'ayant ni récidivé ni réitéré. Ces quatre indicateurs se rapportent aux programmes des trois directions à réseau (Direction des services judiciaires, Direction de l'administration pénitentiaire, Protection judiciaire de la jeunesse) et reflètent donc de manière synthétique l'ensemble des activités du ministère de la justice et des libertés.

I.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PERFECTIBLE

A.- UNE STRUCTURE BUDGÉTAIRE INCHANGÉE ET COHÉRENTE

Avec la mise en place de Chorus, la scission du programme *Conduite et pilotage de la politique de la justice* n'est plus nécessaire. Aussi, la mission comporte de nouveau en 2011 cinq programmes.

Trois programmes « métier » 166, 107 et 182 concourent au fonctionnement des juridictions, des services pénitentiaires et des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Un programme support – 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice* regroupe sous la responsabilité du secrétaire général du ministère les fonctions d'état-major et législatives ainsi que les deux opérateurs immobiliers du ministère : l'Établissement public du palais de justice de Paris et l'Agence pour l'immobilier de la Justice. L'Établissement public du palais de justice de Paris auparavant rattaché au programme 166 *Justice judiciaire* a été transféré en 2011 au programme 310.

Enfin, le programme 101 *Accès au droit et à la Justice* finance les actions conduites par le Service d'accès au droit et à la justice (SADJAV), soit l'aide juridictionnelle, l'accès au droit, l'aide aux victimes, la médiation familiale et les espaces de rencontre.

La Cour des comptes préconise depuis trois ans dans les notes d'exécution budgétaire le rapprochement des programmes 166 *Justice judiciaire* et 101 *Accès au droit et à la justice*, considérant que l'ensemble des actions participent au fonctionnement de la justice et que les moyens humains dédiés aux missions du service de l'accès au droit et de l'aide aux victimes relèvent en gestion de la direction des Services judiciaires. Néanmoins, la situation actuelle donne une visibilité à la gestion des crédits d'aide juridictionnelle et d'aide aux victimes, qui serait perdue si les crédits étaient fondus. De plus, les crédits du programme 101 étant considérés comme non fongibles, la distinction actuelle des programmes ne présente pas d'inconvénient majeur.

En 2012, la structure budgétaire sera modifiée, sans que le périmètre de la mission elle-même n'évolue, avec la création du programme 355 *Conseil supérieur de la magistrature*. Cette autonomie budgétaire marquée par un programme spécifique est le corollaire des changements introduits par la loi n° 2008-274 du 23 juillet 2008 visant à garantir l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature dans l'exercice de ses missions.

Il convient de noter que le ministère a mené une refonte importante des budgets opérationnels de programme (BOP) rattachés aux programmes 101 et 166 de manière à faire mieux coïncider la carte des BOP des services judiciaires avec celle de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Cet effort qui a fait passer le nombre des BOP de 30 à 10 va dans le sens de la rationalisation des moyens du ministère et faisait partie des recommandations de la Cour des comptes.

B.- UN TAUX DE CONSOMMATION ÉLEVÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT ET DES EMPLOIS

La hausse continue des crédits de la mission Justice s'est poursuivie en 2011, avec une progression de 2,7 % des crédits de paiement et de 10,1 % des autorisations d'engagement. Cette hausse a bénéficié principalement à la Direction de l'administration pénitentiaire. Les crédits de la direction des services judiciaires ont été maintenus. Seul le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* est soumis en loi de finances initiale à la norme de dépense. L'exécution budgétaire a été cependant favorable à ce programme avec le versement de primes de restructuration aux personnels concernés par la réforme de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Le taux de consommation des crédits s'est élevé en 2011, selon les programmes, entre 91 % et 113 %.

Il convient de rappeler que les effectifs du ministère de la justice ne sont pas soumis à la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Les dépenses de personnel représentent 61 % des crédits de paiement mandatés et leur hausse est continue depuis trois ans. Elle est de 3,82 % en 2011. L'évolution est cependant contrastée suivant les directions. Les effectifs des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire ont progressé de manière significative alors que ceux de la PJJ.

Le plafond d'emplois consolidé de la mission a été établi à 75 825 ETPT. L'exécution du plafond d'emplois consolidé est de 75 608 ETPT, soit un taux de 99 % comme pour les deux exercices précédents.

Enfin, les crédits de fonctionnement sont stables en crédits de paiement. Pour le programme *Administration pénitentiaire*, il convient de noter une amélioration de la budgétisation initiale. Pour la première fois depuis de nombreux exercices, les besoins en crédits de fonctionnement ont été couverts par des crédits de la mission.

Concernant la gestion budgétaire, la Cour des comptes constate depuis 2009 dans ses notes d'exécution budgétaire une rigidification de la mission qui rend théorique la notion de globalisation des crédits.

En effet, de très nombreux crédits sont inéluctables ou « fléchés » : les crédits d'aide juridictionnelle, les frais de justice, et la quasi-totalité des crédits gérés par l'administration pénitentiaire. Cette rigidité croît avec le développement du recours aux partenariats public-privé (PPP) pour les programmes immobiliers des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire et aux contrats de gestion déléguée des établissements pénitentiaires.

L'emploi de cette formule de financement a eu une influence réelle sur l'exécution budgétaire. En effet, en 2011 plus de 1,8 milliard d'euros d'autorisations d'engagement n'a pas été consommé dans la mesure où les autorisations d'engagement affectées aux PPP et aux contrats de gestion déléguée sont par définition progressivement consommées et couvertes en crédits de paiement.

C.- DES INQUIÉTUDES SUR LA SOUTENABILITÉ DE LA DÉPENSE À MOYEN TERME

À la demande formulée, le 1^{er} décembre 2010, par le Président de la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2 de la LOLF, la Cour des comptes a procédé à une enquête sur « *l'évaluation des partenariats public-privé (PPP) dans le domaine de la justice* ». Cette enquête figure en annexe du rapport spécial sur la justice pour la loi de finances pour 2012 de M. Alain Joyandet.

La Cour a d'abord analysé les raisons de ce recours toujours plus important à ce type de financement. Elle en a dégagé deux : la volonté de soulager les comptes de l'État d'une part et d'autre part, la certitude d'une plus grande performance du secteur privé en matière de rénovation immobilière et de gestion des établissements pénitentiaires. Mais la Cour a surtout pointé les risques budgétaires de la gestion déléguée et des partenariats public-privé. Les dépenses en PPP sont indolores les premières années mais entraînent ensuite une hausse significative des dépenses obligatoires de l'administration pénitentiaire sous forme de loyers qui pourrait provoquer l'éviction des autres dépenses de fonctionnement.

Fin 2011, les engagements non couverts par des crédits de paiement, et dont l'échéance court sur plusieurs décennies, atteignent l'équivalent d'une année de crédits de paiement.

Le Rapporteur général estime que le ministère de la Justice doit effectuer une prévision précise des charges qui résulteront des partenariats public-privé à moyen et long terme pour son budget. En effet, le risque existe désormais de voir la couverture des engagements pluriannuels – loyers de fonctionnement des établissements en gestion déléguée et PPP – prendre une part hors de proportion avec les possibilités du ministère.

D.– LA GESTION DES PROGRAMMES

1.– Le programme *Justice judiciaire* : la question toujours non résolue des frais de justice

Les crédits ouverts pour le programme *Justice judiciaire* se sont élevés à 4,43 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,93 milliards d'euros en crédits de paiement. Les autorisations d'engagement n'ont pas été consommées pour un montant très important de 1,52 milliard d'euros et les crédits de paiement pour un montant plus habituel de 33,4 millions d'euros.

Les emplois consommés ont été de 21 019 ETPT. Le plafond d'emplois a été utilisé à hauteur de 98,7 % et 494 ETPT n'ont pas été consommés. La non-saturation du plafond d'emplois s'explique par les recrutements de fonctionnaires réalisés au dernier trimestre, reportant ainsi la date de leur prise en charge financière et par le recours important au travail à temps partiel dans les greffes.

Hors charge de personnel (titre 2), les crédits ont été consommés à hauteur de 44 % en autorisations d'engagement et à 97 % en crédits de paiement.

Pour les crédits de paiement, le taux moins élevé que celui des exercices précédents s'explique par la relative sous-consommation des crédits de fonctionnement courant en raison de la réorganisation de la chaîne de la dépense liée au passage sous Chorus. En effet, la mise en place de Chorus s'est traduite par un ralentissement du traitement des factures. En ce qui concerne les autorisations d'engagement, le taux très bas de consommation s'explique par le report en 2012 de la dotation nécessaire au financement du contrat de partenariat public-privé en vue de la réalisation du futur palais de justice de Paris (dotation d'un montant de 1,14 milliard d'euros).

L'exécution du programme reste marquée cette année encore par la sous-budgétisation des frais de justice. La Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2010 regrettait la sous-évaluation de la dotation 2011 pour les frais de justice notamment en raison des effets prévisibles de la LOPPSI 2 et de la réforme de la médecine légale. L'exécution budgétaire 2011 vient confirmer cette inquiétude : les dépenses de frais de justice atteignent 537 millions d'euros pour une dotation initiale de 460 millions d'euros.

Le montant des restes à payer en 2011 d'un montant de 107 millions d'euros est cependant stable par rapport à 2010 (105 millions) et montre les efforts accomplis pour fluidifier le rythme de paiement et apurer les mémoires les plus anciens en stock.

Les frais de justice représentent 61 % des crédits de fonctionnement du programme 166 et cette part s'accroît chaque année. Ils ont connu en 2011 une hausse de 5,4 % par rapport à 2010. La résistance à la baisse de la dépense depuis 2007 malgré les mesures d'économies engagées est préoccupante et pose la question de sa soutenabilité à moyen terme.

2.– Le programme *Administration pénitentiaire* : des inquiétudes quant à la soutenabilité des dépenses de gestion déléguée et de personnel

Le programme a été doté de crédits ouverts à hauteur de 3,66 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,81 milliards d'euros en crédits de paiement. Les crédits consommés se sont élevés à 2,96 milliards en autorisations d'engagement et 2,81 milliards en crédits de paiement. Le taux de consommation des autorisations d'engagement est de 73 %, celui des crédits de paiement étant proche de 100 %, à 99,7 %.

Ce programme présente des reports de charges constitués essentiellement par les dépenses de santé des détenus. Comme pour les exercices précédents la budgétisation initiale est systématiquement sous-évaluée. Ainsi, la dotation relative à la santé des détenus est de 90,6 millions d'euros et correspond à la reconduction du montant voté en loi de finances pour 2010, alors même que la consommation fut de 118 millions d'euros. La Direction de l'administration pénitentiaire a sciemment exclu de la base de calcul de la cotisation d'assurance maladie et maternité des personnes écrouées les personnes placées sous surveillance électronique. La Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2011 demande de mettre fin au fait d'« ignorer une dépense » évaluée en l'occurrence à 8 millions d'euros et recommande d'améliorer la sincérité de la programmation pour les dépenses de santé des détenus.

Le schéma d'emplois a été respecté : pour un plafond autorisé de 35 057 ETPT, 279 ETPT n'ont pas été consommés. L'écart constaté à la prévision résulte d'un nombre de départs définitifs (démissions, licenciements, décès, réussites aux concours) supérieur à la prévision.

Pour les crédits du titre 2, l'exécution budgétaire de l'exercice 2010 avait été mauvaise et sujet de préoccupation pour le contrôleur budgétaire et ministériel (CBCM). En effet, l'exercice 2010 budgété en loi de finances initiale à 1,968 milliard d'euros avait nécessité un abondement de 46 millions d'euros en décret d'avance. En conséquence, la dotation 2011 tient compte des besoins de financement qui n'avaient pas été correctement programmés par la Direction de l'administration pénitentiaire. La dotation initiale 2011 de 1,809 milliard d'euros est donc supérieure de 111 millions d'euros à celle de 2010 et de 65 millions d'euros à la dotation consommée. Cette amélioration de la budgétisation initiale n'a pas empêché un dépassement en exécution de 3,8 millions d'euros. La Cour des comptes note que ce dépassement dû à un retard dans la prise en compte des

changements d'échelons est « *un élément figurant pourtant parmi les plus prévisibles* », ce qui traduit une faiblesse persistante dans la conduite des opérations courantes de gestion de la masse salariale.

Les loyers versés dans le cadre des partenariats public–privé progressent toujours. Les loyers PPP étant payés pendant vingt-sept ans, les dernières autorisations d'engagement devraient être couvertes en 2038.

Le total des engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2011 s'élève, pour les PPP (hors Nouveau Programme Immobilier), à 1,355 milliard d'euros. Les autres autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement au 31 décembre 2011 ont été engagées dans le cadre d'opérations immobilières pour un montant estimé à 1,01 milliard d'euros.

Le solde des engagements non couverts par des paiements a progressé de 70 % entre 2010 et 2012 pour le programme 107. Le budget de l'administration pénitentiaire tend donc à se rigidifier de manière très nette dans la mesure où les engagements non couverts dépassent depuis 2011 le montant des crédits de paiement ouverts sur un exercice.

La Cour des comptes dans son rapport d'enquête transmis à la commission des Finances mentionné plus haut s'inquiète de cette situation et pose ainsi la question de la soutenabilité budgétaire des PPP. La moitié du parc pénitentiaire sera en 2012 en gestion privée. L'administration pénitentiaire est liée désormais pour trente ou quarante ans par les contrats de partenariat public-privé et est soumise à la montée en puissance des loyers versés aux prestataires privés.

La Cour estime que, calculées en euros constants, les dépenses de loyers correspondant aux investissements passeraient de 35 millions d'euros en 2010 à plus de 263 millions d'euros en 2017, soit une multiplication par 7,5. Les dépenses de loyers relatives à la part fonctionnement passeraient de 95,4 millions d'euros à 567,3 millions d'euros, soit une multiplication par près de 6.

Enfin, comme pour les trois exercices précédents, les crédits de fonctionnement ont été insuffisants. Les dépenses d'entretien des détenus en gestion publique (hébergement et restauration) se sont élevées à 73,2 millions d'euros, représentant près du double des crédits prévus initialement. Les dépenses de santé ont connu un dépassement de 7,6 millions d'euros, qui a été financé par redéploiement.

3.– Le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* : l'achèvement de la réforme structurelle menée depuis 2008

L'année 2011 a marqué l'achèvement des objectifs assignés à la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse par la RGPP (révision générale des politiques publiques). Fin 2011, le recentrage de son activité sur le pénal est terminé avec 99 % de mesures au titre de l'ordonnance de 1945 et du code de

procédure pénale, en milieu ouvert comme en hébergement. La diminution du nombre des prises en charge au civil et notamment des jeunes majeurs a permis de réduire la charge totale de manière significative, tout en absorbant une forte hausse du nombre des mineurs délinquants et en améliorant la qualité de leur suivi (meilleure intervention éducative, renforcement du taux d'encadrement des mineurs dans les établissements de placement éducatif).

L'année 2011 a également vu la mise en place de la mesure judiciaire d'investigation éducative (MIJE) qui remplace progressivement les enquêtes sociales et les investigations d'orientation éducatives (IOE). La MIJE a pour but de réunir tous les éléments dont le magistrat a besoin pour évaluer la situation d'un mineur et pour prendre la décision la mieux adaptée.

Le programme a bénéficié de crédits ouverts à hauteur de 777,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, consommés à 97 %, et de 765,6 millions d'euros en crédits de paiement, consommés à 98 %.

Sur un plafond d'emplois autorisé de 8 501 ETPT, les emplois consommés se sont élevés à 8 373. Les effectifs ont diminué de 202 ETPT. Les crédits ouverts pour les dépenses de personnel (titre 2) en loi de finances initiale s'élevaient à 428,2 millions d'euros, soit une progression de 0,7 % par rapport à 2010.

La baisse de 188 ETPT constatée en 2011 est légèrement supérieure à la prévision initiale inscrite au PAP, soit – 140 ETPT, afin de pouvoir respecter le plafond de masse salariale allouée pour l'exercice et de prendre en charge dans cette enveloppe un volume important de primes de restructurations de services. Ce volume important de primes traduit la poursuite de la politique de restructuration conduite par la PJJ au titre de son projet stratégique national 2008-2011.

Les autres dépenses du programme sont concentrées sur le titre 3. L'exécution des autorisations d'engagement est en légère hausse entre 2010 et 2011 de 0,7 % pour s'établir à 320 millions d'euros et celle des crédits de paiement stable à 320,5 millions d'euros. On soulignera que la Direction a conduit un effort considérable de rationalisation de restructuration de ses établissements et services du secteur public. Les établissements de petite capacité ou sous-utilisés ont été fermés ou complètement transformés, les autres établissements ont été rénovés et mis aux normes ou agrandis, leurs équipes étant renforcés afin de concentrer les moyens sur un nombre réduit de structures.

4.– Le programme *Accès au droit et à la justice* : des crédits initiaux toujours insuffisants pour l'aide juridictionnelle

Ce programme a bénéficié de crédits ouverts à hauteur de 366,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, consommés à 97 %, et de 366,7 millions d'euros en crédits de paiement, consommés à 100 %. Le programme 101 n'est pas doté en titre 2, les effectifs étant supportés par le programme 166.

Les crédits pour l'aide juridictionnelle en crédits de paiement ont été consommés à 99,9 % si l'on ne tient pas compte des crédits de la loi de finances rectificative qui n'ont pu être consommés. En effet, les 5 millions d'euros attribués en loi de finances rectificative du 28 décembre pour l'aide juridictionnelle n'ont pu être consommés qu'à hauteur de 1,44 million d'euros.

Ce taux de consommation ne doit pas faire oublier qu'en réalité, en matière d'aide juridictionnelle, la problématique budgétaire est toujours la même par rapport aux exercices précédents : la dotation initiale est insuffisante et nécessite des ajustements importants en cours d'exécution pour satisfaire les besoins de financement. Ainsi, l'exécuté s'établit à 351,12 millions d'euros soit un excédent de dépense de 38,82 millions d'euros par rapport à la dotation initiale. Cet excédent a été financé par le dégel complet de la réserve de précaution du programme, par un virement de crédit interne financé par les programmes 310 et 107 à hauteur de 6,60 millions d'euros et enfin par deux dotations en loi de finances rectificative, l'une de 23,34 millions d'euros en juillet et l'autre de 5 millions d'euros en décembre.

La hausse de la dépense de l'aide juridictionnelle concerne principalement les dotations aux Caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA), au 1^{er} janvier 2011, suite à la réforme de la garde à vue et à l'augmentation du taux de la TVA applicable à la rétribution des avocats. Les autres postes de dépenses sont stables ou en baisse : rétribution des experts et enquêteurs sociaux, économies générées par la suppression de la prise en charge par l'État des droits de plaidoirie.

Enfin il convient de rappeler que la réforme du financement de l'aide juridictionnelle par la mise en place d'une contribution pour l'aide juridique n'aura une incidence budgétaire qu'en 2012. Le produit de la taxe est directement versé au Conseil national des barreaux et vient en déduction de la dotation aux CARPA. Le versement de cette taxe est conditionné à une convention entre le Conseil national des barreaux et l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats qui n'a été signée que le 20 décembre 2011 et agréée par le ministre le 22 décembre.

5.– Le programme *Conduite et pilotage de la politique de la justice*

Ce programme a bénéficié de crédits ouverts à hauteur de 484,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 267,4 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits de paiement consommés ont été de 247,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 265,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour un plafond d'emplois fixé à en 2011 à 1 449 ETPT, 38 ETPT n'ont pas été consommés, soit un taux d'utilisation de 97,3 %.

Sur les crédits hors titre 2, le fait notable pour les autorisations d'engagement est leur sous-consommation. Cet écart s'explique par l'abondement de 60 millions d'euros rendu nécessaire en 2010 pour couvrir en autorisations d'engagement les baux pluriannuels à durée ferme.

Pour les crédits de paiement, la consommation entre 2010 et 2011 connaît une progression de près de 10 %, passant de 151,54 à 166,6 millions d'euros. Cette progression est liée à la montée en puissance des dépenses informatiques qui passent de 69,5 à 81,7 millions d'euros en raison essentiellement de la mise en place du projet de plate-forme des interceptions judiciaires. Il convient de souligner que le ministère s'est engagé depuis cinq ans dans une vaste refonte de ses systèmes d'informatique. Les interceptions judiciaires sont ordonnées par les juges d'instruction ou, après autorisation du juge des libertés et de la détention, par les parquets. Elles sont mises en œuvre par les officiers de police judiciaire qui font appel aux opérateurs de communication, mais aussi à d'autres prestataires tels que les loueurs de matériel. Ces moyens d'enquête connaissent un développement rapide et leur coût global a fortement augmenté.

II. – UNE TENDANCE GÉNÉRALE À L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE

À titre préliminaire, il convient d'indiquer la sévérité du regard porté par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2012 sur la démarche même de performance du ministère. En effet, si la Cour constate que d'une manière générale, les indicateurs retenus traduisent bien l'efficacité des services du ministère par rapport à un objectif identifié, « *il ne s'agit pour autant pas pleinement d'indicateurs de performance dans la mesure où ils ne sont pas rapportés aux moyens financiers et humains mis en œuvre pour atteindre les résultats* ». Elle ajoute de manière acerbe que ces moyens financiers et humains sont en hausse continue depuis 2007.

En réalité, la Cour des comptes souhaite montrer que l'articulation entre budgétisation et performance est loin d'être chose acquise pour le ministère. Ainsi, les résultats de performance inférieurs aux objectifs donnent lieu à des actions correctives qui ne se traduisent pas le plus souvent par une modification des conditions de budgétisation.

A. – JUSTICE JUDICIAIRE : UNE PERFORMANCE QUI DOIT FAIRE FACE À L'ACCROISSEMENT DES AFFAIRES NOUVELLES

Sur les 17 indicateurs du programme 166 n'ayant pas évolué entre 2009 et 2010, la cible n'est atteinte que pour 4 d'entre eux. Elle l'est partiellement dans trois cas (indicateurs dotés de sous-indicateurs).

Les délais de traitement en matière civile ne sont pas atteints sauf pour la Cour de cassation. Devant les tribunaux de grande instance le délai de traitement des affaires est en légère augmentation à 7,2 mois en 2011 pour une cible à 7. Le

ministère attribue cette moindre performance à l'augmentation du nombre d'affaires et à certains éléments conjoncturels tels que l'instauration d'un délai de réflexion de quatre mois dans la procédure de divorce pour faute ou l'impact de la crise économique qui complexifie et alourdit les contentieux du surendettement et des entreprises. Concernant les tribunaux d'instance, il est regrettable que l'indicateur du délai moyen de traitement ne soit toujours pas renseigné.

L'année 2011 a vu la mise en œuvre d'un programme « Lean Management » concernant les délais de traitement des affaires civiles. Cette technique a permis d'analyser la totalité des mécanismes du « process de réalisation » des décisions civiles pour mettre à jour les dysfonctionnements induisant des pertes de temps afin de les corriger.

L'âge moyen des affaires civiles en stock soit l'indicateur Ancienneté moyenne du stock par type de juridiction est supérieur à la cible pour tous les types de juridiction : Cour de Cassation, Cours d'appel, tribunaux de grande instance et conseils de prud'hommes. Ce résultat s'est cependant dégradé par rapport à 2010.

Les indicateurs de qualité Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire, et Taux de cassation des affaires civiles, ne sont pas documentés pour la réalisation 2011 comme en 2010. L'administration ne dispose pas de données fiables pour documenter le premier, du moins pour les cours d'appel et les juridictions de première instance. Cette lacune est très regrettable car le délai moyen de délivrance du jugement est un élément important de l'efficience de la justice.

Les indicateurs mesurant la charge de travail des magistrats et fonctionnaires sont les indicateurs Nombre d'affaires civiles traitées par magistrat et Nombre d'affaires traitées par fonctionnaire, lesquels montrent une légère progression des résultats depuis 2009 malgré une hausse de l'activité judiciaire. Cette progression semble montrer que les recrutements menés depuis cette date ont débouché sur une amélioration de la productivité. Le Rapporteur général regrette que l'indicateur de nombre d'affaires civiles traitées par magistrat ne soit toujours pas renseigné pour les tribunaux d'instance.

Seul le programme 166 comporte un indicateur de performance mesurant la productivité des magistrats et des fonctionnaires. Les autres programmes qui portent pour deux d'entre eux de très importants effectifs de personnel n'ont pas d'indicateur de nature comparable.

Pour les affaires pénales, le délai moyen de traitement en 2011 n'est connu que pour la Cour de cassation et il est toujours en augmentation. Pour les autres juridictions, il est connu avec retard et montre une stabilité.

Le taux de réponse pénale est stable entre 2010 et 2011 passant de 88,5 % à 88,6 % avec un bon résultat de 93,7 % pour les mineurs seuls, confortant l'objectif d'une réponse systématique et adaptée à tous les actes délictuels

constatés. Toutefois, on ne sait si ce taux élevé est dû aux mesures de rappel à la loi ou aux autres mesures dites « de troisième voie ». Cette bonne performance du taux de réponse pénale est le corollaire d'une progression du nombre des classements sans suite bien inférieure à celle du nombre des affaires poursuivables. L'objectif triennal d'un taux de réponse pénale à 90 % semble donc atteignable.

La dépense en frais de justice, soit l'indicateur Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale au titre de l'action pénale a diminué de 6,5 % alors qu'elle avait augmenté de 9 % en 2010. Ce chiffre est d'autant plus remarquable qu'en 2011 le nombre des affaires ayant reçu une réponse pénale a augmenté de 8,5 %. Cependant la cible triennale à 205 euros par affaire semble encore lointaine quand le réalisé en 2011 est de 250 euros. Cette diminution de la dépense en frais de justice est due aux efforts de maîtrise de la dépense par les cours d'appel (élaboration de marchés publics nationaux et négociations avec certains prestataires privés réguliers) mais aussi au paiement par l'administration centrale, sur l'action soutien du programme, d'une partie des frais de justice pour un montant de 54 millions d'euros.

B. – ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : UNE PERFORMANCE PERFECTIBLE, UN INDICATEUR REPRÉSENTATIF NON PERTINENT

L'analyse des résultats de la performance n'est pas très favorable au programme 107. En effet, sur les 11 indicateurs du programme, la cible n'est atteinte dans aucun cas. Elle l'est partiellement dans deux cas (indicateurs dotés de sous-indicateurs).

Le nombre des personnes prises en charge par l'administration pénitentiaire continue à s'accroître au 1^{er} janvier 2012 : 246 843 personnes étaient sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire, soit 7 083 de plus qu'en 2010. Si, en milieu fermé, la population prise en charge a progressé de 7 %, passant ainsi de 60 544 personnes écrouées hébergées au 1^{er} janvier 2011 à 64 787 au 1^{er} janvier 2012, le nombre de personnes écrouées non hébergées connaît une progression très importante de près de 40 %, passant de 6 431 à 8 993, en raison principalement du développement du placement sous surveillance électronique.

L'indicateur du taux d'incidents pour 10 000 détenus montre une augmentation, passant de 17,8 à 20,4 incidents pour 10 000 détenus. Le ministère explique en partie cette hausse par l'ouverture de nouveaux établissements souvent génératrice d'incidents et de tensions diverses.

L'indicateur Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine continue sa progression de 2 points et atteint 18 %, la cible étant de 20 %.

Dans le domaine de l'insertion professionnelle des détenus, la progression des personnes prises en charge rend les cibles initialement fixées pour 2011 difficile à atteindre : la part des détenus stagiaires de la formation professionnelle se maintient à 8,3 %, celle des détenus bénéficiant d'une activité rémunérée progresse à 39 %, dépassant la cible. Ce résultat représente un bel effort dans un contexte de crise économique.

Si le milieu fermé peut mesurer son activité grâce à de nombreux indicateurs pertinents, à l'inverse, les indicateurs de suivi du milieu ouvert sont encore en nombre limité et ne reflètent pas suffisamment l'activité des services de l'administration pénitentiaire. Le Rapporteur général pense qu'il serait utile d'introduire un indicateur portant sur l'efficacité de l'administration pénitentiaire en matière de lutte contre la récidive, analogue à celui qui existe pour la protection judiciaire de la jeunesse. Il mettrait en relief le rôle des services pénitentiaires d'insertion et de probation grâce à des mesures de l'activité (nombre de personnes suivies en milieu fermé et ouvert, délais de prise en charge des mesures alternatives à l'incarcération, par exemple).

Enfin, l'indicateur retenu pour qualifier le programme 107 Pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine ne traduit pas l'action de l'administration pénitentiaire. En effet, le taux d'aménagement des peines ne dépend pas de l'action des services pénitentiaires. La Cour des comptes recommande à juste titre que la Direction de l'administration pénitentiaire propose un indicateur « *reflétant avec plus de justesse les résultats de son action* ».

C.- PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : UNE PERFORMANCE ACCRUE

La très grande majorité des indicateurs démontre un progrès régulier dans la réalisation des objectifs entre 2006 et 2011. Sur les dix indicateurs du programme, la cible est atteinte dans deux cas et partiellement dans un seul.

L'indicateur retenu pour refléter les missions de la protection judiciaire de la jeunesse Part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi coïncide avec le projet stratégique national de la Direction visant à recentrer l'action des établissements et services sur la prise en charge des mineurs ayant commis des actes de délinquance. En effet, cet indicateur permet de mesurer la prévention de la réitération et de la récidive et donc d'évaluer l'efficacité de l'intervention éducative de la PJJ.

Cet indicateur découle en réalité de l'objectif fixé dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 d'améliorer la prise en charge en milieu ouvert et qui visait également à réduire les délais de prise en charge des mesures éducatives et des peines dans le secteur public à 15 jours.

Les résultats en ce qui concerne le taux d'occupation des établissements sont inférieurs à la cible, montrant que la prévision reste difficile car les structures doivent toujours pouvoir accueillir un placement en urgence. Le taux d'occupation des centres éducatifs fermés pourrait être un plus élevé, étant actuellement de 73 %, alors que l'objectif est d'atteindre les 80 % pour un dispositif devenu central en matière de prise en charge des mineurs délinquants.

Le pourcentage de jeunes pris en charge au pénal ayant accompli une démarche de réparation envers la victime ou la société s'élève à 57 % comme en 2010.

D.- ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : DES DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES

Sur les 5 indicateurs du programme, la cible est atteinte dans un cas seulement, l'indicateur Indice de satisfaction des victimes d'infractions sur l'aide apportée. La cible est partiellement atteinte pour un autre indicateur Enquête de satisfaction sur les Maisons de Justice et de Droit.

Le résultat de l'indicateur Indice de satisfaction des victimes d'infractions sur l'aide apportée est ainsi positif. 70 % des victimes d'infractions ayant contacté une association d'aide aux victimes s'estiment satisfaites par rapport à leurs attentes. La cible de 60 % de victimes satisfaites est donc d'ores et déjà dépassée.

L'indicateur Pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai moyen de traitement des demandes est supérieur à deux mois montre un résultat en progression. La proportion de bureaux d'aide juridictionnelle dépassant le seuil de 60 jours diminue : 19 % en 2011 contre 23 % en 2010. Il faut rappeler ici que 95 % des crédits du programme 101 sont dévolus à l'aide juridictionnelle.

Les enquêtes de satisfaction portant sur l'accueil dans les Maisons de la justice et du droit sont positives et au-dessus de la prévision (98 % de personnes satisfaites). Le jugement porté par les victimes sur la qualité du service qui leur a été apportée est positif à 95 %.

En revanche, l'indicateur Taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'État a de mauvais résultats en 2011. Ce taux est inférieur de 3,3 points à celui de 2010, et de 7 points à la valeur retenue comme cible. Le montant des états de recouvrement transmis aux comptables du Trésor s'élève à 10,9 millions d'euros en 2011, contre 18,4 millions en 2010. La dégradation du taux de mise en recouvrement résulte des délais de mise en œuvre de la procédure qui soumet le recouvrement en matière d'aide juridictionnelle aux règles régissant les produits divers de l'État.

E.- CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE JUSTICE : UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CHANGEANTE ET À COMPLÉTER

Aucun des cinq indicateurs du programme n'atteint sa cible.

Les résultats de l'indicateur Taux de déploiement de l'application Cassiopée dans les juridictions mettent en évidence un rattrapage en 2011 du retard accumulé les deux exercices précédents avec un taux de 94,8 % pour une cible à 100 % en 2012 qui semble atteignable.

L'indicateur Ratio d'efficacité bureautique reste très en deçà de la cible 2013 : 370 euros en 2011 de dépenses liées à la bureautique par poste pour une cible à 480 euros.

L'indicateur qui mesure la Dépense moyenne, pour le bureau du personnel, de la gestion d'un agent de l'administration centrale a disparu et il n'existe donc plus de mesure de la dépense par agent.

Enfin, il est toujours regrettable qu'aucun indicateur ne mesure cet élément essentiel de la bonne gestion des ressources humaines qu'est la rapidité d'affectation aux postes vacants. Tout en prenant en considération les besoins liés à la garantie du bon déroulement des nominations aux postes et de la transparence des affectations, il est indispensable que l'administration se fixe des objectifs de progrès en ce domaine. En effet, en particulier pour la justice judiciaire, la nomination des magistrats et surtout l'affectation des greffiers et des postes administratifs dans les juridictions demande couramment plusieurs mois voire un an, ce qui désorganise le travail des juridictions.

MÉDIAS :
GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE
L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN ;
COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS	368
A.– LA MISSION MÉDIAS : UNE SOUS EXÉCUTION GLOBALE MASQUANT D'IMPORTANTES DISPARITÉS.....	368
B.– RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION MÉDIAS.....	369
1.– Le programme 180 <i>Presse</i> : un effort de maîtrise de la dépense	369
2.– Le programme 334 <i>Livre et industries culturelles</i> : une enveloppe tenue du fait d'un changement de périmètre.....	371
3.– Le programme 313 <i>Contribution au financement de l'audiovisuel</i> : une nouvelle performance publicitaire exceptionnelle de France Télévisions en 2011	371
4.– Le programme 115 <i>Action audiovisuelle extérieure</i> : des abondements en gestion afin d'accompagner la restructuration de l'audiovisuel extérieur de la France	372
B.– LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	372
1.– Le produit de la contribution à l'audiovisuel public en 2011	372
2.– La ventilation de la contribution à l'audiovisuel public entre ses bénéficiaires	373
C.– LE COMPTE SPÉCIAL <i>GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE</i> <i>L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN</i> : UN DÉBUT D'EXÉCUTION APRÈS TROIS ANNÉE D'EXISTENCE.....	374
II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS EN 2011	374
A.– LA MISSION MÉDIAS	374
1.– La performance du programme <i>Presse</i> : des résultats révélateurs d'une situation de fragilité pour le secteur	374
2.– <i>Livre et industries culturelles</i> : une mesure de performance incomplète	375
3.– Le succès du passage à la télévision tout numérique	375
4.– L'action audiovisuelle extérieure : des indicateurs de gestion défailants	375
B.– LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	376
1.– France Télévisions : des performances satisfaisantes, une efficience à améliorer	376
2.– ARTE France : une gestion à surveiller, une audience à conquérir	376
3.– Radio France : des résultats en progression, une gestion maîtrisée.....	377
4.– L'Institut national de l'audiovisuel : une politique patrimoniale efficace	377

En loi de finances pour 2011, la mission Médias est devenue la mission Médias, livre et industries culturelles et a fait l'objet d'importants changements avec la refonte du programme relatif à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique et avec la création du programme *Livre et industries culturelles*. Le nouveau périmètre du programme 313 *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique* résulte de la fusion des anciens programmes 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel* et 312 *Soutien à l'expression radiophonique locale*.

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS

A.- LA MISSION MÉDIAS : UNE SOUS EXÉCUTION GLOBALE MASQUANT D'IMPORTANTES DISPARITÉS

L'exécution des crédits de la mission fait apparaître une sous-exécution de 90,37 millions d'euros. En effet, 93,8 % des crédits ouverts ont été consommés en autorisations d'engagement et 92,8 % en crédits de paiement. Néanmoins, cette réalité masque une importante disparité entre les programmes.

Le montant des crédits alloués au programme 313 *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique* affectés au GIP France Télé Numérique a été fortement surévalué. Parallèlement, les crédits consacrés à l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF) ont connu une augmentation préoccupante. Ceux-ci ont fait l'objet d'une augmentation infra-annuelle de près de 45 millions d'euros et ce en l'absence de tout contrat d'objectifs et de moyens susceptible de justifier ou d'expliquer cet abondement.

B.– 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	
	2010	2011	2010	2011
Consommation (taux de consommation)				
Presse	733 484 067 449 401 473 (61,2 %)	421 477 426 417 903 237 (99,1 %)	702 989 112 442 475 785 (62,9 %)	419 922 560 413 560 761 (98,4 %)
Livre et industries culturelles (nouveau)		298 823 043 290 867 513 (97,3 %)		303 823 043 284 243 072 (93,3 %)
Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique (libellé modifié)	526 893 000 491 948 162 (93,3 %)	524 000 918 401 178 066 (76,5 %)	526 893 000 491 942 900 (93,3 %)	523 959 999 401 096 066 (76,5 %)
Action audiovisuelle extérieure	197 570 000 212 870 000 (107,7 %)	206 519 846 251 486 760 (121,7 %)	198 070 000 212 870 000 (107,4 %)	206 504 467 251 486 760 (121,7 %)
TOTAL	1 457 947 067 1 154 219 635 (79,2 %)	1 450 821 233 1 361 435 576 (93,8 %)	1 427 952 112 1 147 288 685 (80,3 %)	1 454 210 069 1 350 386 659 (92,8 %)

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : rapport annuel de performances 2011

1.– Le programme 180 *Presse* : un effort de maîtrise de la dépense.

– Les crédits consacrés aux abonnements de l'État auprès de l'Agence France-Presse (AFP) qui abondent l'action 1 sont déterminés au regard du contrat d'objectifs et de moyens (COM). Ils obéissent à une trajectoire pluriannuelle négociée préalablement. Les crédits ouverts et consommés sont donc strictement identiques à l'autorisation parlementaire. Le COM qui lie l'État et l'AFP, signé le 18 décembre 2008, fixe le montant des abonnements pour l'année 2011 à 115 428 200 euros.

– Le montant des crédits consacrés à l'action 2 – aide à la presse – est calculé notamment au regard du nombre prévisionnel de bénéficiaires. L'enveloppe a été mieux calibrée en 2011 puisque 298,1 millions d'euros ont été consommés sur les 304,4 millions d'euros prévus alors qu'en 2010, le dépassement était de 25 millions d'euros pour une même prévision.

Les crédits de l'action 2 englobent les aides à la diffusion, au pluralisme et à la modernisation.

– Aides à la diffusion

Le protocole d'accord signé le 23 juillet 2008 entre l'État, la presse et la Poste détermine le cadre des relations entre la presse et la Poste pour le transfert et la distribution jusqu'en 2015. L'État y confirme la mission de service public de transport postal de la presse confiée à la Poste dans le souci de garantir la pérennité de la diffusion sur l'ensemble du territoire national. Afin de compenser les surcoûts de cette mission de service public, l'État a apporté à la Poste en 2011, comme en 2009 et 2010, une contribution de 242 millions d'euros. Cette contribution fait en outre l'objet d'une répartition des crédits entre le programme *Presse* et le programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission Économie. Cet éclatement des crédits ne facilite pas le suivi parlementaire.

L'aide à la diffusion prend également la forme d'une participation de l'État aux dépenses de la SNCF pour le financement du plan de transport des quotidiens d'information politique et générale qui s'est montée à 5,5 millions d'euros en 2011, d'une aide à la distribution et à la promotion de la presse française à l'étranger pour 1,95 million d'euros et d'une aide au portage pour 66,7 millions d'euros de crédits budgétaires. 16,3 millions d'euros de compensation sont par ailleurs versés à l'Agence comptable des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre de l'exonération de certaines charges patronales des rémunérations des vendeurs-colporteurs et porteurs de presse.

– Aides au pluralisme

L'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires a consommé 99,7 % des crédits ouverts en loi de finances initiale soit 9,1 millions d'euros.

L'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces a consommé 94 % des crédits soit 1,3 million d'euros.

Enfin, l'aide à la presse hebdomadaire régionale a consommé 98 % des crédits soit 1,4 million d'euros

Il est à noter que contrairement à l'année précédente, aucune catégorie d'aide n'a bénéficié d'abondements en cours de gestion en 2011.

– Aides à la modernisation

Comprenant cinq des treize dispositifs d'aides – aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale, aide à la modernisation de la distribution de la presse quotidienne nationale, aide à la modernisation des diffuseurs de presse, aide au développement des services de presse en ligne et aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale –, le montant de l'aide à la modernisation s'est élevé en 2011 à 91,9 millions d'euros.

2.– Le programme 334 *Livre et industries culturelles* : une enveloppe tenue du fait d'un changement de périmètre

La dotation du programme 334, lors de sa création en 2011, a été réalisée en prenant pour assiette les crédits inscrits en loi de finances initiale 2010 au titre de la politique en faveur du livre et des industries culturelles sur les différents programmes qui contribuaient à cette politique publique jusqu'à cette date.

Toutefois, la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) a indiqué que les crédits de ce programme étaient « sous-basés » par rapport aux « besoins réels » à hauteur de 3 millions d'euros environ alors que toute opération de fongibilité asymétrique semble difficile dans un programme ne comptant pas de crédits de titre 2.

En dernière analyse, l'exécution en deçà de la programmation initiale ne résulte pas d'un effort particulier de gestion mais d'une mesure de périmètre en cours d'exécution. En effet, la subvention pour charges de service public à la Cinémathèque du programme 334 a été transférée vers le budget du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et a rendu disponibles 9,3 millions d'euros. *In fine*, 1,6 million d'euros ont été alloués aux DRAC et 1,55 million d'euros à un complément de subvention de la Bibliothèque publique d'information.

3.– Le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel* : une nouvelle performance publicitaire exceptionnelle de France Télévisions en 2011

Créé lors de la loi de finances initiale pour 2009, le programme 313 retrace dans l'action 1 les crédits nécessaires au financement complémentaire de France Télévisions, versés en compensation de la perte de recettes liée à la suppression des messages commerciaux sur les antennes du groupe entre 20 heures et 6 heures. Les crédits inscrits en loi de finances initiale sur cette action s'élèvent à 389,9 millions d'euros et complètent la dotation versée via le programme 841 *France Télévisions* de la mission Avance à l'audiovisuel public. Au total, le montant global de la dotation globale à France Télévisions était en 2011 de 2 492,2 millions d'euros. L'action 1 a fait l'objet d'un report de 28 millions d'euros.

En effet, la dotation initiale n'avait pas anticipé la hausse des recettes publicitaires. La sous-évaluation des recettes publicitaires s'est pourtant répétée en 2009, 2010 et 2011 et a conduit à une augmentation de la dotation de France Télévision par rapport à la prévision figurant dans le COM ; le surplus étant partagé entre le groupe France Télévisions et l'État.

L'action 2 est destinée à financer le GIP France télé numérique. 92,5 millions d'euros ont été annulés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en raison d'une accélération très rapide de la numérisation des foyers et d'une très forte baisse des foyers éligibles.

4.– Le programme 115 *Action audiovisuelle extérieure* : des abondements en gestion afin d’accompagner la restructuration de l’audiovisuel extérieur de la France

Initialement doté de 206,5 millions d’euros en autorisations d’engagement comme en crédits de paiement, le programme a vu ces montants revalorisés à hauteur de 44,96 millions d’euros en autorisations d’engagement et 44,98 millions d’euros en crédits de paiement en loi de finances rectificative.

Les crédits supplémentaires avaient pour objet de financer :

– une partie des coûts du déménagement de RFI et de Monte-Carlo Daoualya à proximité de France 24 ;

– une partie des coûts du second plan de sauvegarde de l’emploi lié à la réorganisation du groupe consécutive à la fusion de RFI et France 24 au sein du groupe AEF ;

– une dotation non reductible au titre de la compensation des conséquences du redressement fiscal sur les comptes de TV5 Monde.

La dotation inscrite à ce programme croît ainsi de 21,7 % et ce, en l’absence de contrat d’objectifs et de moyens signé entre l’État et AEF.

La dérive budgétaire consécutive à la création d’AEF n’a toujours pas été maîtrisée.

B.– LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC

Le Compte de concours financier (CCF) retrace en dépenses, *via* cinq programmes dédiés, le montant des avances de contribution à l’audiovisuel public accordées aux sociétés ⁽¹⁾ et à l’établissement public ⁽²⁾ mentionnés aux articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

1.– Le produit de la contribution à l’audiovisuel public en 2011

En 2011, le montant de la contribution à l’audiovisuel public s’est élevé à 123 euros en France métropolitaine et 79 euros dans les départements d’outre-mer.

Le montant des recettes du CCF provient des encaissements de la contribution à l’audiovisuel public et des dégrèvements y afférents pris en charge par le budget général.

(1) France Télévisions, ARTE France, Radio France, AEF.

(2) L’Institut national de l’audiovisuel.

Le produit des encaissements bruts de la contribution à l’audiovisuel public s’établit à 2 731,1 millions d’euros. Les frais d’assiette, de recouvrement et de trésorerie s’élevant à 31,2 millions d’euros en 2011, les encaissements nets se montent à 2 699,9 millions d’euros, soit une progression de 5,5 % par rapport à 2010.

Enfin les dégrèvements pris en charge par le budget général se sont élevés à 522 millions d’euros. Ils sont imputés sur la mission Remboursements et dégrèvements.

Au total, les recettes nettes s’élèvent à 3 221,8 millions d’euros.

2.– La ventilation de la contribution à l’audiovisuel public entre ses bénéficiaires

L’affectation aux organismes de l’audiovisuel public du produit de cette contribution est automatique et correspond à une partie – France Télévisions et l’AEF – ou à la totalité – Arte France, Radio France et INA – des dotations fixées dans les contrats d’objectifs et de moyens. L’exécution des dépenses est donc conforme à la prévision.

(en millions d’euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation (taux de consommation)	AE	CP
France Télévisions	2 146,4 2 146,4	2 146,4 2 146,4
Arte France	251,8 251,8	251,8 251,8
Radio France	606,5 606,5	606,5 606,5
Contribution au financement de l’action audiovisuelle extérieure	125,1 125,1	125,1 125,1
Institut national de l’audiovisuel	91,9 91,9	91,9 91,9
TOTAL	3 222 3 222	3 222 3 222

LFI : loi de finances initiale.

FDC : fonds de concours.

ADP : attributions de produits.

Source : rapport annuel de performances 2011.

C.– LE COMPTE SPÉCIAL *GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN* : UN DÉBUT D'EXÉCUTION APRÈS TROIS ANNÉE D'EXISTENCE

Le compte d'affectation spéciale (CAS) retrace, en recettes, le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires (et notamment le ministère de la Défense), ainsi que le produit de cession de l'usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellites. En dépenses, il retrace, d'une part, une partie des coûts d'investissement et de fonctionnement en matière de télécommunication des ministères ayant libéré les fréquences, et, d'autre part, la participation au désendettement de l'État.

Les recettes rattachées en 2011 soit 936 millions d'euros ont été supérieures de 86 millions d'euros au montant inscrit en loi de finances initiale. En raison de l'arrivée tardive des recettes, seuls 89 millions d'euros ont pu être consommés en 2011. Les crédits non consommés en 2011 ont été reportés sur 2012 par l'arrêté du 9 février 2012 portant report de crédits.

II.– LA PERFORMANCE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS EN 2011

A.– LA MISSION MÉDIAS

Les indicateurs de performance de la mission ont peu évolué par rapport à l'exercice 2010.

1.– La performance du programme *Presse* : des résultats révélateurs d'une situation de fragilité pour le secteur

– L'Agence France Presse : 2011, année de crise

Un objectif (Contribuer au développement et à l'efficacité de la gestion de l'Agence France-Presse) et deux indicateurs (Développement de produits et de marchés à fort potentiel de croissance et Chiffre d'affaires net de l'AFP) rendent compte des performances de l'AFP.

La comparaison entre 2010 et 2011 fait apparaître une baisse de 1,4 % du chiffre d'affaires provenant des marchés à fort potentiel de croissance et une augmentation de 9,6 % pour le chiffre d'affaires provenant de l'offre multimédia du fait notamment de l'effet de taux de change.

Par ailleurs, la diminution brute du chiffre d'affaires global entre 2010 et 2011 est de 1,2 % en incluant les recettes de la convention d'État alors que le PAP 2011 prévoyait une augmentation de 5 % et de 3,2 % hors recettes de la convention d'État contre une hausse de 7 % prévue.

Les résultats sont donc nettement en deçà des prévisions.

– Les aides à la presse : un bilan mitigé

L'objectif le plus significatif – Contribuer au développement de la diffusion de la presse – est mesuré par deux indicateurs. Le premier évalue l'impact de cette aide sur la diffusion des titres les plus aidés qui passent de 1,504 milliard d'exemplaires diffusés en 2010 à 1,632 milliard d'exemplaires. Le second la juge sur la diffusion de la presse par abonnement. Celle-ci est en recul passant de 217,4 millions de titres à 211,5 millions de titres.

Ces chiffres montrent que la presse demeure un secteur fragile notamment dans un contexte de crise économique. Le secteur reste encore largement tributaire des aides de l'État.

2.– Livre et industries culturelles : une mesure de performance incomplète

Deux indicateurs sur les six visant à mesurer les performances du programme ne sont pas renseignés. Parmi ceux-ci figure l'indicateur 2.2 rendant compte des parts de marchés des librairies indépendantes qui étaient passés de 18 % en 2009 à 17,6 % en 2010. L'importance de maintenir la plus grande diversité et la meilleure vitalité des commerces culturels indépendants rend cette absence d'indication particulièrement dommageable.

Parmi les indicateurs renseignés figure les chiffres de fréquentation des bibliothèques qui semblent également marquer le pas. 932 627 personnes ont fréquenté les salles de lecture de la bibliothèque nationale en 2011 contre 944 734 en 2010 et 10 859 459 personnes les bibliothèques municipales en 2011 contre 10 889 343 personnes en 2010.

3.– Le succès du passage à la télévision tout numérique

Pour son volet relatif au GIP France télé numérique, le programme 313 fait état du bon état d'avancement du processus de numérisation des ondes télévisuelles. Les opérations ont été menées efficacement, le calendrier initialement arrêté a été tenu et la population bien informée.

4.– L'action audiovisuelle extérieure : des indicateurs de gestion défaillants

Le premier objectif « Proposer une offre reflétant la culture et les valeurs françaises et francophones dans un univers de média global » manque de précision. L'indicateur 1.1 Part des dépenses de programmes dans les dépenses totales augmente pour France 24 et TV5 Monde mais il diminue pour RFI. En effet, France 24 consacre 69,4 % de ces dépenses de l'année 2011 aux programmes contre 66,2 % en 2010 et TV5 Monde 66,1 % contre 65 %. En revanche la part des dépenses de programmes a diminué pour RFI passant de 55 % à 53,8 %.

B.– LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

1.– France Télévisions : des performances satisfaisantes, une efficience à améliorer

Au programme 841 *France Télévisions* sont attachés trois objectifs : objectif 1, proposer une offre de service public, axée sur la création française et européenne, objectif 2, s'adresser au public le plus large dans un univers numérique et objectif 3, assurer la maîtrise de l'emploi et de la masse salariale. Ces objectifs sont mesurés par huit indicateurs de performance.

Parmi les huit indicateurs, deux ont été créés en 2011. En effet, au regard de l'importance de l'effort budgétaire consenti en compensation des pertes de recettes publicitaires et eu égard à l'ampleur de la réforme du nouveau service public de la télévision, l'objectif 1 est désormais mesuré par la part de l'offre proposée en délinéarisé et le nombre de « programmes audio-décrits » en soirée.

Il est à noter que l'indicateur mesurant l'efficience de la gestion – part des dépenses de programmes dans les dépenses totales n'atteint pas sa cible. Il affiche un résultat de 84,6 % contre 85,5 %. En revanche, celui mesurant la part des ressources propres confirme la bonne tenue des recettes publicitaires : 15,4 % de ressources propres contre 11,5 % attendu.

Considérée dans sa globalité, l'audience du groupe se maintient aux niveaux de 2009 et 2010, ce qui reste un motif de satisfaction dans le contexte d'une réforme d'ampleur du service public télévisuel et d'une concurrence accrue liée à la multiplication des modes de réception et de consommation du média télé – TNT, télévision connectée, délinéarisation des contenus, etc. Si, dans leurs univers de référence respectifs, France 2, France 4 et France 5 affichent des résultats stables ou positifs, témoignant d'audiences en progression, celle de France 3 décline à nouveau en 2011.

2.– ARTE France : une gestion à surveiller, une audience à conquérir

L'audience reste un motif d'inquiétude, les résultats 2011 étant inférieurs de 5 points par rapport à la cible du PAP pour Arte – 15 % d'audience contre 20 % espérés – et même en recul par rapport aux réalisations de 2010 (16 %). En outre la structure d'audience de la chaîne reste déséquilibrée aux dépens de la part la plus jeune du public.

L'indicateur de maîtrise de la masse salariale est par ailleurs un motif d'inquiétude. Dépassant la cible du PAP, il témoigne d'une augmentation des charges de personnel entre 2010 et 2011 après trois années de stabilisation, celles-ci représentant 8,1 % des dépenses totales.

3.– Radio France : des résultats en progression, une gestion maîtrisée

On constate une légère augmentation de l'audience cumulée du groupe en 2011, 26 % contre 25,5 % l'année précédente. Radio France reste le premier groupe radiophonique français et les résultats qu'il enregistre sur les nouveaux supports d'écoute – *podcasts* notamment – témoignent de son adaptation réussie à la nouvelle donne économique et technologique que connaît le média radio.

Les indicateurs de gestion sont en ligne avec les objectifs initialement fixés. Les charges de personnel sont maîtrisées. Ils représentent 58,1 % des charges d'exploitation contre 58,5 % en 2010.

4.– L'Institut national de l'audiovisuel : une politique patrimoniale efficace

L'INA reste sur une tendance vertueuse en assurant efficacement la conservation, la valorisation et la mise à disposition du patrimoine audiovisuel au public. La part des fonds menacés de dégradation physico-chimique sauvegardés en numérique est supérieure de 1 point à la cible du PAP et atteint 73 % contre 68 % l'an dernier, tandis que le nombre d'heures accessibles en ligne pour le grand public s'établit à 32 424 pour un objectif de 31 000.

Les indicateurs de maîtrise de la masse salariale (56,6 % de frais de personnels contre 56,4 % prévu) et des frais généraux (3,6 % des dépenses totales contre 3,7 % indiqué dans le PAP) sont en phase avec les objectifs.

OUTRE-MER

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE PRÉFÉRENCE RÉCURRENTÉ POUR LA DÉPENSE FISCALE	381
A.– UNE STABILISATION DU NOMBRE DE DISPOSITIFS.....	381
B.– UNE CROISSANCE DE LA DÉPENSE FISCALE TOUJOURS DYNAMIQUE.....	381
II.– LE PROGRAMME <i>EMPLOI OUTRE-MER</i> EST CENTRÉ SUR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES DONT L'EFFICACITÉ N'EST PAS DÉMONTRÉE.....	382
A.– L'EXÉCUTION 2011 MARQUÉE PAR DES DÉPENSES D'INTERVENTION RIGIDES	382
1.– L'action 1 Soutien aux entreprises consomme l'essentiel des crédits en compensation des exonérations de charges sociales	382
2.– L'action 2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle : la montée en puissance du service militaire adapté (SMA).....	382
3.– Unique opérateur du programme, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) a vu ses crédits nettement diminuer	383
B.– LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE MONTRE SURTOUT LA FAIBLE EFFICACITÉ DES EXONÉRATIONS SOCIALES	383
III.– LE PROGRAMME <i>CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</i> EST UN ENSEMBLE COMPOSITE D'ACTIONS, INSUFFISAMMENT ÉVALUÉ.....	384
A.– UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ D'ACTIONS	384
1.– Aperçu général	384
2.– Des dépenses essentiellement de titre 6.....	385
B.– LE CARACTÈRE LACUNAIRE DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE.....	385

L'année 2011 a été marquée par l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-1487 relative au département de Mayotte. En effet, à la suite d'un long processus de rapprochement du droit commun entamé en 1976 et conformément au vœu des électeurs mahorais, consultés le 29 mars 2009, la loi organique n° 2010-1486 et la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 ont prévu la création du Département de Mayotte, effective depuis la première réunion du conseil général élu en mars 2011.

L'année 2011 aura été également une année d'accélération et d'approfondissement de la stratégie de développement économique et social de l'outre-mer mise en œuvre par les dispositions de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) et les décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009.

Les actions conduites en faveur de l'outre-mer s'inscrivent notamment dans les priorités suivantes :

- soutenir le logement social outre-mer ;
- favoriser le développement économique des territoires ;
- favoriser l'insertion et la formation professionnelle de la jeunesse ultramarine ;
- rendre la continuité territoriale plus juste et plus efficace ;
- soutenir et accompagner l'action des collectivités territoriales d'outre-mer.

Pour mettre en œuvre cette politique, la mission Outre-mer comprend deux programmes 138 *Emploi outre-mer* et 123 *Conditions de vie outre-mer*. Le responsable de ces deux programmes est le délégué général à l'outre-mer (DéGéOM) depuis la création de la délégation en juillet 2008.

Le présent commentaire vise à évaluer la traduction budgétaire de ces engagements.

Néanmoins, la politique transversale de l'État outre-mer est également portée par 89 programmes relevant de 27 missions pour l'exercice 2011. Les crédits de la mission Outre-mer représentent à peine 12,7 % en autorisations d'engagement et 11,9 % en crédits de paiement de l'ensemble des dépenses de l'État consacré à l'outre-mer prévues dans la loi de finances pour 2011, en incluant les dépenses fiscales en faveur des départements d'outre-mer (DOM) et des communautés d'outre-mer (COM).

I.- UNE PRÉFÉRENCE RÉCURRENTÉ POUR LA DÉPENSE FISCALE

A.- UNE STABILISATION DU NOMBRE DE DISPOSITIFS

21 dépenses fiscales principales sur impôts d'État sont rattachées directement à la mission Outre-mer. 8 dépenses fiscales sont rattachées au programme 138 et 13 au programme 123. Par ailleurs, 6 dépenses fiscales principales sur impôts locaux, prises en charge par l'État relève du programme 123. 2011 a vu la création d'une nouvelle dépense fiscale et la suppression d'une.

— L'article 43 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a créé une réduction d'impôt de 50 % pour les contribuables domiciliés dans les DOM et les COM qui réalisent des souscriptions en numéraire de parts de fonds d'investissement de proximité.

— L'article 10 de la loi n° 2011-1977 du 28 novembre 2011 de finances pour 2012 a supprimé le dispositif prévu à l'article 217 *bis* du code général des impôts qui octroyait aux entreprises ultra-marines soumises à l'impôt sur les sociétés un abattement d'impôt correspondant à un tiers de leur bénéfice.

B.- UNE CROISSANCE DE LA DÉPENSE FISCALE TOUJOURS DYNAMIQUE

Les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission Outre-mer en 2011 ont représenté 3 339 millions d'euros, soit près de 1,5 fois les crédits de paiement exécutés la même année. De plus, elles sont en forte progression par rapport à 2010 où elles s'étaient élevées à 3 194 millions d'euros soit une augmentation de la dépense de 4,5 %.

Deux évaluations, l'une concernant la défiscalisation des investissements plaisance et l'autre la production de logement neuf, ont été lancées en 2011 et seront achevées dans les semaines qui viennent. Ce processus d'évaluation constitue un progrès notable dans le sens d'une plus grande transparence et d'une meilleure efficacité. Toutefois, le responsable de programme n'a aucune marge d'action sur les dépenses fiscales liées principalement à la mission alors qu'elles constituent un levier essentiel pour atteindre les objectifs.

Par ailleurs, les fortes variations du montant de certaines dépenses fiscales entre la prévision initiale et la prévision réactualisée au moment du dépôt du rapport annuel de performance (RAP) ne font l'objet d'aucun commentaire. À titre d'exemple, la déduction de l'impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les DOM et les COM a coûté 220 millions d'euros pour un chiffre initial de 155 millions d'euros.

En définitive et malgré les critiques qui lui sont régulièrement adressées, le Gouvernement a, de nouveau en 2011, manifesté une forme de « préférence pour les dépenses fiscales » lorsqu'il s'agit du financement de l'outre-mer permettant d'afficher une certaine maîtrise de la dépense budgétaire.

Malheureusement, cette politique ne permet pas d'améliorer le solde et a même tendance à l'aggraver, les dépenses fiscales étant beaucoup moins contrôlables que les dépenses budgétaires.

II.- LE PROGRAMME *EMPLOI OUTRE-MER* EST CENTRÉ SUR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES DONT L'EFFICACITÉ N'EST PAS DÉMONTRÉE

Doté en loi de finances initiale (LFI) de 1 350,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1 330,5 millions d'euros en crédits de paiement, le programme 138 a finalement reçu 1 360,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 334,9 millions d'euros en crédits de paiement. Les autorisations d'engagement ont été consommées à 97,5 % et les crédits de paiement à 98 %.

A.- L'EXÉCUTION 2011 MARQUÉE PAR DES DÉPENSES D'INTERVENTION RIGIDES

1.- L'action 1 Soutien aux entreprises consomme l'essentiel des crédits en compensation des exonérations de charges sociales

La mission Outre-mer est essentiellement composée de crédits d'intervention dits « de guichet » pour lesquels la marge de manœuvre budgétaire du responsable de programme est extrêmement faible. Ce type de dépenses ne peut évoluer qu'en modifiant le cadre législatif, réglementaire ou contractuel.

Ainsi au titre des dépenses les plus rigides figure la compensation des exonérations de charges sociales (action 1 du programme 138) qui représente 1,05 milliard d'euros en 2011, soit près de 80 % des crédits du programme et 55 % des crédits de la mission. Ces dépenses ont très peu varié de 2010 à 2011. En effet, l'État mène une action structurelle de réduction des coûts de production afin de créer les conditions favorables à l'emploi dans le secteur marchand dans le cadre de la loi pour le développement économique de l'outre-mer (LODEOM).

L'action 1 a également consommé 3,7 millions d'euros de crédits de paiement destinés à compenser les coûts de transport au profit des entreprises ultra-marines et 1,7 million d'euros d'aide à la rénovation des hôtels des DOM.

2.- L'action 2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle : la montée en puissance du service militaire adapté (SMA)

S'adressant aux jeunes ultramarins âgés de 18 à 26 ans en difficulté scolaire et professionnelle, le SMA a pour objectif d'allier le développement citoyen et la formation professionnelle dans un environnement militaire. Ce dispositif a accueilli 4 100 stagiaires en 2011 pour un coût de 46,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 41,6 millions d'euros en crédits de paiement pour des dépenses de fonctionnement hors titre 2.

En février 2009, alors que les DOM étaient secoués par une violente crise sociale, le Président de la République a annoncé le doublement en trois ans (en 2012) des volontaires du SMA, qui passeraient ainsi de 3 000 à 6 000. L'objectif ne devrait pas être atteint car il n'y a eu que 54 stagiaires supplémentaires en 2010 et 284 en 2011.

3.— Unique opérateur du programme, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) a vu ses crédits nettement diminuer

L'action 2 finance également divers dispositifs de formation professionnelle, notamment le projet initiative jeune (PIJ) et la formation individualisée en mobilité (FIM), fusionnés par la LODEOM en un dispositif unique, le passeport mobilité « formation professionnelle ».

Ce dispositif est mis en œuvre par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), à laquelle est versée une subvention pour charges de service public (9 millions d'euros en 2011). On peut s'interroger sur la pertinence de ce rattachement, dès lors que la principale mission de LADOM est désormais la mise en œuvre du dispositif de continuité territoriale, tel que réformé par la LODEOM et financé depuis le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*.

Il faut surtout remarquer le manque d'informations figurant dans le volet « opérateurs » du RAP. Le montant total des crédits budgétaires alloués à l'opérateur unique en 2011 a été de 29,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 29,9 millions d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 53,8 et 52,2 millions en 2010. Le RAP ne donne malheureusement aucune information sur les raisons de cette forte diminution.

B.— LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE MONTRE SURTOUT LA FAIBLE EFFICACITÉ DES EXONÉRATIONS SOCIALES

Parmi les indicateurs couvrant le programme, deux paraissent particulièrement pertinents :

— l'indicateur 1.1 : « Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM » ;

— l'indicateur 2.1 : « Taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat ».

Le maintien en 2011 des mêmes objectifs et indicateurs n'appelle par ailleurs pas de remarques.

— L'indicateur 1.1 montre, une nouvelle fois, que le dispositif spécifique d'exonérations de cotisations sociales n'est pas efficace face à la crise économique, dans laquelle l'outre-mer est entrée plus tard que la métropole. Le premier sous-indicateur montre en effet que la croissance de l'emploi dans les

entreprises ultramarines exonérées a été inférieure de 1,3 point à celle constatée dans les entreprises non exonérées. Ce résultat est paradoxal quand on sait que les exonérations ont précisément pour objet de dynamiser l'emploi. Le second sous-indicateur donne de meilleurs résultats, puisque la croissance de l'emploi salarié dans les entreprises ultramarines exonérées a été supérieure de 4 points (pour une prévision de 2) à celle constatée dans les entreprises métropolitaines analogues. Il faut remarquer que pour la première fois il s'agit d'une croissance de l'emploi (+ 0,7 % outre-mer contre - 3,3 % en métropole).

– Les indicateurs rattachés à l'objectif 2 affichent des moins bons que les prévisions, mais néanmoins satisfaisants dans un contexte de crise économique. L'insertion des volontaires du SMA atteste de l'efficacité reconnue au dispositif (74,8 % pour une prévision de 78 %). Celle des bénéficiaires de la formation en mobilité est correcte (54 %), même si la cible (60 %) n'était pas particulièrement ambitieuse.

III.– LE PROGRAMME *CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER* EST UN ENSEMBLE COMPOSITE D' ACTIONS, INSUFFISAMMENT ÉVALUÉ

A.– UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ D' ACTIONS

1.– Aperçu général

Doté en loi de finances initiale de 805 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 646,7 millions d'euros en crédits de paiement, le programme 123 a finalement reçu 817,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 704,2 millions d'euros en crédits de paiement. Le taux de consommation des autorisations d'engagement a été de 86,1 %, celui des crédits de paiement de 92,7 %.

Ces chiffres cachent d'importants mouvements de crédits. Le 8 décembre 2011, 7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12,9 millions d'euros de crédits de paiement ont été dégelés sur le programme 138 puis virés sur le programme 123 pour abonder la dotation exceptionnelle pour la Polynésie française. Le régime de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne a été en effet profondément rénové par la loi de finances pour 2011 en visant trois objectifs : stabiliser l'appui financier de l'État, renforcer les moyens d'intervention des communes et accroître l'effet de levier des aides de l'État.

Plusieurs redéploiements de crédits entre action ont été effectués :

– L'action 1 Aides au logement a été la principale bénéficiaire des redéploiements de crédits de paiement, ainsi que les contrats de développement de la Nouvelle-Calédonie 2006-2010, compte tenu des restes à payer sur ces différents dispositifs. Les crédits redéployés provenaient des crédits de paiement du plan de relance et du Fonds exceptionnel d'investissements (FEI), dont les opérations ont connu des retards.

– L’action 3 Continuité territoriale a par ailleurs connu des besoins plus importants que prévus du fait de dispositifs mal évalués *ex ante*. Elle a permis de faciliter les déplacements de 93 170 personnes ultramarines qui ont bénéficié du passeport mobilité étude ou mobilité formation.

2.– Des dépenses essentiellement de titre 6

Les dépenses afférentes au fond de continuité territoriale de 38,9 millions d’euros en autorisations d’engagement sont rigides. Ce fonds recouvre trois types d’aides, le « passeport mobilité étude », le « passeport mobilité formation professionnelle » et « l’aide à la continuité territoriale ». La gestion de ce fonds a été partiellement confiée à un opérateur, l’Agence de l’Outre-mer pour la mobilité (LADOM) pour les DOM, Saint Martin et Saint Barthélémy. Les aides réservées aux autres territoires sont gérées par les services déconcentrés de l’État. Les textes législatifs et réglementaires instituant un droit pour les bénéficiaires potentiels, l’opérateur n’a aucune marge de manœuvre budgétaire.

La dotation globale de développement économique de la Polynésie française composée notamment de la dotation globale d’autonomie (DGA) et dotation territoriale aux investissements (DTIC) d’un montant de 147,3 millions d’euros est également une dépense rigide.

Enfin parmi les dépenses laissant une petite marge de manœuvre figurent les dépenses de l’action 1 Aides au logement de 246 millions d’euros. Des programmations sont arrêtées annuellement par les comités départementaux de l’habitat. Toutefois les subventions ne sont décidées qu’après instruction des dossiers présentés par les opérateurs, dans le cadre d’objectifs fixés annuellement par le responsable de programme.

B.– LE CARACTÈRE LACUNAIRE DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE.

La grande hétérogénéité des actions contraste avec le faible nombre d’indicateurs. En effet, cinq actions – action 4 *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports*, action 6 Collectivités territoriales, action 7 Insertion économique et coopération régionale, action 8 Fonds exceptionnel d’investissement et action 9 Appui à l’accès aux financements bancaires n’ont aucun indicateur.

L’action 1 est évaluée par un simple indicateur de moyen : l’indicateur 1.1 Pourcentage des crédits de l’action 1 « Logement » engagés dans le cadre d’une convention d’action foncière.

POLITIQUE DES TERRITOIRES

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2011	387
A.– L'EXERCICE 2011 AU REGARD DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	387
B.– COMMENT MIEUX ÉVALUER LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?	388
II.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 112 EST MARQUÉE PAR QUELQUES DIFFICULTÉS DE GESTION	389
A.– DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS AUX VOLUMES SIGNIFICATIFS.....	389
1.– La justification des mouvements entrants.....	389
2.– La justification des mouvements sortants.....	390
B.– DES ÉLÉMENTS SUR LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	391
1.– Enrichir le volet performance du programme 112	391
2.– Quelle est l'efficacité de la PAT ?	391
3.– La valeur ajoutée de l'AFII dans l'accueil des investissements internationaux	392
III.– L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 162 EST MARQUÉE PAR LE REDÉMARRAGE DE SON ACTION PRINCIPALE	393
A.– UNE SOUPLESSE DE GESTION UTILE EN 2011	393
B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES DEUX PRINCIPALES ACTIONS DU PROGRAMME.....	394
1.– Le redémarrage du PEI Corse	394
2.– La poursuite des mesures de l'action 2 Eau en Bretagne	396

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION EN 2011

A.- L'EXERCICE 2011 AU REGARD DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

La mission Politique des territoires est le support d'une partie des crédits consacrés à la politique publique d'aménagement du territoire qui poursuit le double objectif de promouvoir son développement compétitif et durable d'une part, son aménagement solidaire et équilibré d'autre part. Elle agrège deux programmes de nature différente :

– le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* regroupe des dispositifs d'intervention (FNADT et PAT) et des moyens de fonctionnement alloués à la DATAR ou à l'Agence française des investissements internationaux (AFII) sous forme de subvention pour charges de service public ; il concentre la majeure partie des crédits de la mission (78 % des autorisations d'engagement et 81 % des crédits de paiement consommés) ;

– le programme 162 *Programme d'interventions territoriales de l'État* (PITE) est quant à lui une construction budgétaire spécifique, conçue pour répondre à des situations territoriales à fort enjeu, clairement identifiés dans l'espace et dans le temps.

Dotée en loi de finances initiale (y compris fonds de concours) de 375,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 357,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP), l'analyse de l'exécution budgétaire en 2011 des crédits de la mission montre un léger dépassement dans la consommation des autorisations d'engagement (106 %) et une moindre consommation des crédits de paiement (95 %).

Le tableau suivant récapitule l'exécution des budgets entre 2010 et 2011 pour l'ensemble de la mission.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES ENTRE 2010 ET 2011

(en millions d'euros, y compris fonds de concours)

Programmes	Autorisations d'engagement (AE)				Crédits de paiement (CP)			
	Exécution 2010	LFI 2011	Exécution 2011	Taux de consommation	Exécution 2010	LFI 2011	Exécution 2011	Taux de consommation
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	230,5	303,1	312,3	103 %	304,8	287,2	276,7	96 %
Interventions territoriales de l'État	49,0	72,6	87,7	120 %	58,2	69,8	63,4	91 %
TOTAL	279,5	375,7	399,9	106 %	363,1	357,1	340,1	95 %

Source : rapports annuels de performances pour 2009, 2010 et 2011

Le tableau suivant rappelle les plafonds de crédits programmés pour la mission sur la période 2011-2013.

MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES : PLAFONDS DE CRÉDITS 2011-2013

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	TOTAL
Plafond des autorisations d'engagement	349	332	307	988
Plafond des crédits de paiement	320	339	317	976

Source : loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014

Il montre qu'un écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement subsiste en fin de période, qui devra être absorbé par une dotation en crédits de paiement correspondante sur les exercices suivants. Compte tenu des mesures d'économies envisagées pour assainir la situation globale des finances publiques, cet aspect de la programmation devra faire l'objet d'un suivi attentif. Il s'agit en effet d'éviter que ne se reconstitue un volume important de restes à payer, situation qui avait caractérisé le programme 112 sur la période 2006-2009. Concernant l'exercice 2011, pour les deux programmes de la mission, l'accélération de la consommation des autorisations d'engagement par rapport à la programmation s'explique par le rattrapage des engagements prévus sur des dispositifs qui ont pris du retard en 2010. Ces engagements ont été financés pour partie par des reports de crédits non employés en 2010.

B.- COMMENT MIEUX ÉVALUER LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ?

Mesurer la performance de la politique publique d'aménagement du territoire est un exercice difficile qui, en 2011, n'est pas abouti. Dans sa note d'exécution budgétaire de la mission, la Cour des comptes souligne que son volet performance manque avant tout de cohérence. En effet, on peut constater :

– que le programme 112 comprend tout un ensemble de dispositifs très variés et que près d'un quart des crédits ne sont couverts par aucun indicateur ;

– que compte tenu de sa conception spécifique, le programme 162, composé de plans gouvernementaux distincts, ne comprend pas d'objectifs ou d'indicateurs permettant une évaluation globale de la performance du programme. Celle-ci reste donc limitée au champ de chacune des actions qu'il contient ;

– qu'enfin, la politique publique d'aménagement du territoire ne se résume pas au périmètre des actions contenues dans les deux programmes précédents : par nature transversale, elle est financée par des crédits issus de 16 missions et 35 programmes du budget général, pour un montant total de 5,5 milliards d'euros en 2011.

C'est donc pour donner la vision consolidée nécessaire au suivi des moyens de cette politique qu'a été créé, en annexe du projet de loi de finances, un document de politique transversale *Aménagement du territoire*.

Conçu autour de la mise en œuvre des contrats de projets État régions 2007-2013, son contenu s'est réduit à l'énumération des programmes contributeurs, sans apporter réellement d'informations nouvelles, notamment d'indicateurs synthétiques permettant d'évaluer l'efficacité globale de la politique. Il n'a pas non plus permis de mettre en exergue le rôle pourtant stratégique de coordonnateur interministériel de la DATAR. En conséquence, celle-ci a engagé une réflexion en 2011 pour proposer des améliorations au contenu du document annexé au prochain projet de loi de finances pour 2013.

II.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 112 EST MARQUÉE PAR QUELQUES DIFFICULTÉS DE GESTION

A.- DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS AUX VOLUMES SIGNIFICATIFS

En loi de finances initiale pour 2011, le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* a été doté de 302,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 286,7 millions d'euros en crédits de paiement. Il a fait l'objet en cours de gestion de reports de crédits de 2010 à hauteur de 41,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (13 %) et de 33,4 millions d'euros en crédits de paiement (11 %) et d'annulations de crédits à hauteur d'un montant de près de 16 millions d'euros en autorisations d'engagement (5 %) et de 40,2 millions d'euros en crédits de paiement (14 %).

Les constats que l'on peut faire sont que, d'une part, ces mouvements budgétaires, inhabituels si l'on se réfère aux exécutions budgétaires des années précédentes, portent sur des volumes de crédits significatifs au regard des dotations du programme et, d'autre part, qu'ils sont le résultat de situations variées dont certaines illustrent des difficultés de gestion du programme.

1.- La justification des mouvements entrants

Les reports de crédits de 2010 sur 2011 s'expliquent par les retards pris dans l'exécution de quelques actions démarrées :

– en 2009 : c'est le cas pour le plan de soutien aux territoires touchés par les restructurations de la Défense ⁽¹⁾ (+ 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et + 16 millions d'euros en crédits de paiement) et le plan de relance de l'économie (+ 8,2 millions d'euros en crédits de paiement) ;

– et en 2010 : c'est le cas du financement de la deuxième vague de pôles d'excellence rurale – PER (+ 3,1 millions en autorisations d'engagement).

(1) L'année 2011 voit enfin se concrétiser la signature de nombreux contrats de restructurations des sites de défense : 33 sont en cours fin 2011, 18 contrats de restructuration de site de défense (CRDS) sur les 23 prévus et 15 plans locaux de redynamisation (PLR) sur les 30 prévus (soit un état d'avancement global de 44 %).

En outre, le programme a été abondé par des transferts de crédits en provenance d'autres ministères (8,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement pour des opérations liées au rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel).

2.– La justification des mouvements sortants

Les annulations en loi de finances rectificative : 6,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au total ont été annulés pour financer des actions du ministère de tutelle (MAAPRAT⁽¹⁾), au titre du plan sécheresse et de la taxation Emploi.

Cette utilisation des crédits du programme pour des actions qui ne sont pas directement en lien avec l'aménagement du territoire soulève la question de fond du rattachement ministériel de la DATAR⁽²⁾.

Depuis 15 ans en effet, au gré de la formation des gouvernements successifs, cette administration s'est trouvée placée sous la tutelle d'une grande diversité de ministères. En 2009, logiquement rattachée au ministère de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire, elle est déplacée au ministère de l'Agriculture lors du remaniement de novembre 2010. Si on ajoute une curieuse hésitation sur l'évolution de son nom ces dernières années (DATAR⁽³⁾ puis DIACT⁽⁴⁾ en 2005 et retour à DATAR en 2009⁽⁵⁾), on peut craindre que ces oscillations ne facilitent pas son rôle de coordination et n'aident pas à la cohérence d'ensemble de la politique menée.

Les annulations par décret d'avance en fin de gestion se sont élevées à 9,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 33,9 millions d'euros en crédits de paiement. Les annulations d'autorisations d'engagement ont pu être intégralement prises sur la réserve de précaution. En revanche, les crédits de paiement ont été ponctionnés à hauteur de 25,1 millions d'euros sur les crédits disponibles, selon la ventilation suivante :

– à hauteur de 13,5 millions d'euros sur les crédits affectés aux contrats de restructuration des sites de défense : en effet, sur les 16 millions d'euros de crédits de paiement non utilisés en 2010 et reportés sur la gestion 2011, seuls 2,5 millions d'euros ont pu être consommés sur l'exercice, compte tenu des lenteurs qui ont marqué le démarrage du plan. Depuis 2009, le décalage dans le calendrier de son exécution a conduit au report d'un exercice sur l'autre de montants significatifs de

(1) Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.

(2) Dont le délégué est le responsable du programme.

(3) Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

(4) Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à la compétitivité des territoires (DIACT).

(5) Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : ce revirement marque la volonté de retrouver l'acronyme historique DATAR.

crédits, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, illustrant ainsi une difficulté récurrente de programmation ;

– 7 millions d'euros sur les crédits obtenus en reports 2010 pour l'opération de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint Michel : en effet, si les 8,3 millions d'euros issus du transfert du 2 décembre 2010 ont bien été engagés en 2011, ils n'ont pas donné lieu à des paiements ;

– 4,6 millions d'euros sur les crédits obtenus en reports 2010 pour solder les opérations financées dans le cadre du Plan de relance de l'économie de 2009 : au titre de ce plan, 8,2 millions d'euros de crédits de paiement n'avaient pu être transférés sur le programme 112 en 2010 et ont donc été inscrits en reports sur l'exercice 2011. Toutefois, les opérations engagées en 2009 ayant pu être partiellement couvertes en 2010 par des crédits de paiement disponibles, les crédits du Plan de relance n'ont pas eu à être mobilisés en 2011, permettant ainsi de dégager ce montant de crédits de 4,6 millions d'euros. Une telle situation pose la question de l'usage des crédits du Plan de relance qui avaient vocation à s'ajouter à des opérations initialement budgétées afin de soutenir l'activité économique dans une perspective contra-cyclique.

Il convient ici de souligner que ces annulations de crédits de paiement n'ont pas eu d'incidence sur la gestion de l'exercice 2011.

B.– DES ÉLÉMENTS SUR LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

1.– Enrichir le volet performance du programme 112

Des évolutions sont attendues sur le contenu du volet performance du programme 112 : jusqu'à présent articulé autour de huit indicateurs et de trois objectifs, des améliorations devraient concerner les indicateurs portant sur les pôles d'excellence rurale et l'Observatoire des territoires, et des indicateurs devraient être créés sur les pôles de compétitivité et les crédits de fonctionnement et de personnel de la DATAR ⁽¹⁾.

2.– Quelle est l'efficacité de la PAT ?

Les indicateurs relatifs à la prime à l'aménagement du territoire (PAT) méritent cette année d'être particulièrement observés si l'on tient compte des critiques émises par la Cour des comptes qui juge son efficacité incertaine ⁽²⁾.

Le mode de calcul de l'indicateur 1.1 Taux de réalisation des objectifs de création d'emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT a évolué entre le PAP 2010 et le PAP 2011 : il intègre désormais l'ensemble des projets, achevés ou non, et le contrôle s'effectue au plus 5 ans après le début du

(1) Par rapport à 2011, le projet de loi de finances pour 2012 comporte déjà un indicateur supplémentaire portant sur le taux d'emplois créés par les contrats du plan de restructuration de la Défense.

(2) Cour des comptes, Rapport public annuel 2012, pages 447 à 454 : La prime à l'aménagement du territoire : une prime devenue marginale, peu efficace et mal gérée.

programme, au lieu de 7 ans : en conséquence, les taux indiqués (57 % en 2011 contre 95 % selon l'ancienne méthode) sont plus cohérents et donnent un meilleur reflet de la réalité. Ce qui représente pour 2011 un nombre de dossiers retenus par la Commission d'aide à la localisation des activités (CIALA) de 45 sur 81 examinés, et un impact sur presque 13 000 emplois, dont 16 % de créations, pour un montant de 38 millions d'euros d'engagement (soit 2 923 euros par emploi).

La Cour des comptes souhaiterait cependant qu'un indicateur à court terme (par exemple, effet de levier sur les investissements ou caractère incitatif de l'aide par emploi créé) soit créé pour permettre un véritable pilotage budgétaire du dispositif que n'autorisent pas les indicateurs de long terme.

Le résultat de l'indicateur 1.2 Pourcentage des dossiers de demande de PAT pour lesquels le délai d'instruction est inférieur à 90 jours est quant à lui impacté par un nombre de dossiers présentés en baisse en 2011 et un allongement des délais entre la tenue de deux CIALA.

3.– La valeur ajoutée de l'AFII dans l'accueil des investissements internationaux

En termes de nombre de projets d'investissements étrangers, l'année 2011 a confirmé l'attractivité de la France : dans son bilan annuel ⁽¹⁾, l'AFII a recensé 698 projets d'investissements directs, seconde meilleure performance enregistrée depuis dix ans (2010 constituant une année record).

L'indicateur 1.3 Taux de projets d'investissement internationaux aboutis par une contribution significative de l'AFII rapporté aux ETP de l'AFII mesure la valeur ajoutée de cet opérateur de l'État dans son rôle de promotion et d'accompagnement des projets d'investissements internationaux. Il met en évidence une réalisation en nette progression (0,9 en 2011 contre 0,68 en 2010), supérieure à la prévision (0,8) et en ligne avec la cible de 2013 (1,1).

L'appréciation de la contribution significative de l'Agence se mesure en utilisant la notion de volatilité des projets, évaluée sur une échelle de 3 à 1 ⁽²⁾.

Il est important de souligner que cette volatilité est positionnée par l'AFII au moment de la détection du projet. Dans un passé récent, cette démarche était pertinente, l'essentiel des projets peu volatils aboutissant effectivement. Mais la situation a évolué en raison de l'impact de la crise économique sur le comportement des investisseurs : aujourd'hui, plus aucun projet ne peut être considéré gagné d'avance, tant la compétition entre pays européens est rude pour l'accueil des projets d'investissement créateurs d'emploi : pour exemple, sur 602 projets de volatilité 3 à leur détection en 2011, seuls 35 % ont

(1) www.invest-in-france.org.

(2) Niveau 3 : accompagnement du projet, la France est déjà choisie comme pays d'implantation – Niveau 2 : la France est sur une liste restreinte – Niveau 1 : la France ne figure pas parmi les pays prévus pour l'implantation du projet.

effectivement abouti. Compte tenu des incertitudes du contexte économique, les projets voient leur temps d'instruction s'allonger et leur volatilité augmenter.

Face à l'ampleur de ce phénomène, en 2011, les projets détectés et accompagnés par l'AFII ont fait l'objet d'une réévaluation de leur niveau de volatilité, contrairement aux autres années, afin que l'indicateur garde son sens, à savoir mesurer la capacité de l'Agence à faire aboutir en France des projets de forte volatilité. L'indicateur tend donc à perdre de sa pertinence. Il devra être revu à la lumière de cette nouvelle situation si elle devait se poursuivre en 2012 ; à la mi-année 2012, tout indique la persistance des tendances observées en 2010 et 2011.

L'AFII fait valoir enfin que son taux de couverture ⁽¹⁾ a progressé sur la période 2009-2011 (47,5 %, soit 1 006 projets accompagnés sur 2 119 au total) par rapport à la période 2006-2008 (42,8 %, soit 826 projets accompagnés sur un total de 1 930).

III.- L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 162 EST MARQUÉE PAR LE REDÉMARRAGE DE SON ACTION PRINCIPALE

Le programme *Interventions territoriales de l'État* (PITE) a été créé à titre expérimental, pour une durée initialement fixée à trois ans (2006-2008) et comptait alors sept actions. Sur la base de résultats jugés satisfaisants, il a été reconduit sur la nouvelle période de programmation triennale (2009-2011), tout en ayant un périmètre ramené à quatre actions : trois 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 créée (l'action 8 Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe). Les autres actions ont été réintégrées dans les programmes des ministères concernés.

Entre 2009 et 2010, cette architecture n'a pas évolué, excepté l'intégration à l'action 2, en cours d'exercice, d'un axe supplémentaire (axe 5) contenant le plan de lutte contre les algues vertes en Bretagne. Aucune évolution n'est intervenue en 2011.

A.- UNE SOUPLASSE DE GESTION UTILE EN 2011

Pour rappel, le PITE est un programme budgétaire qui fonctionne selon des principes de gestion dérogatoires à ceux posés par la LOLF.

En effet, conçu pour améliorer et accélérer la conduite d'actions interministérielles territorialisées à enjeu de portée nationale, il réunit un ensemble de crédits obtenus par prélèvements sur plusieurs programmes du budget général. La fongibilité des crédits au sein de cette enveloppe permet aux préfets de région de disposer d'une réelle souplesse de gestion et ainsi, de s'adapter rapidement aux

(1) Ce taux est le rapport entre le nombre de projets aboutis accompagnés par l'AFII et le nombre total de projets aboutis.

priorités et à l'évolution de chaque projet. Elle assure également une mise en œuvre cohérente de l'action des différents ministères et une intégration par les ministères concernés des politiques portées par le PITE.

Tirant les enseignements de la phase d'expérimentation 2006-2008, la charte de gestion du programme a été consolidée en 2010 pour intégrer quelques améliorations et préciser en particulier que « *les crédits du PITE sont fongibles au sein de chacune des actions. Sauf exception, cette fongibilité ne peut toutefois pas être étendue à l'ensemble du programme* ». Ce qui signifie que chaque action du PITE est au final assimilée à un mini-programme.

Dans les faits, l'usage de cette fongibilité est variable d'un exercice à l'autre et d'une action à l'autre. Elle concerne en moyenne, aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, entre 20 et 25 % des crédits chaque année et a permis en 2011 une consommation optimale des crédits ouverts en loi de finances (plus de 99 %).

B.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES DEUX PRINCIPALES ACTIONS DU PROGRAMME

Dotée en loi de finances initiale de 47,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 34,8 millions d'euros en crédits de paiement (hors fonds de concours), l'exécution du budget en 2011 se caractérise par des mouvements budgétaires aux volumes significatifs qui conduisent à doubler le montant des autorisations d'engagement (92,7 millions d'euros au total) et des crédits de paiement (85 millions d'euros) par transfert et report de crédits (20,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 30,8 millions d'euros en crédits de paiement) et abondement par fonds de concours (25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20 millions d'euros en crédits de paiement).

Ces mouvements concernent l'exécution des deux principales actions du programme, soit les actions 4 PEI Corse et 2 Eau-Agriculture en Bretagne, qui représentent respectivement 80 % et 13 % des autorisations d'engagement du programme consommées en 2011.

1.– Le redémarrage du PEI Corse

L'action 4 Programme exceptionnel d'investissements (PEI) 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.

L'exécution du budget de cette action en 2010 a été marquée par un ensemble de facteurs conduisant au net ralentissement du rythme de la programmation entre mi 2010 et mi 2011, en raison :

– de la mise en place du nouvel exécutif de la Collectivité territoriale de Corse et concomitamment, du souhait du Président de la République

Nicolas Sarkozy ⁽¹⁾ qu'une partie des mesures du programme soit réorientée du domaine du transport vers le domaine environnemental (assainissement, eau brute, eau potable, traitement des déchets), ce qui a entraîné, en cours d'année, la nécessité d'ajuster la maquette de financement du programme aux nouvelles priorités annoncées ;

– de transferts de crédits réalisés trop tardivement ⁽²⁾, qui ont dû faire l'objet d'un report sur l'exercice 2011.

Après mesures de régulation budgétaire, l'action a été dotée en 2011 de 27 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 17,7 millions d'euros en crédits de paiement. Cette dotation a été portée au final à 72,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 48,1 millions d'euros en crédits de paiement, compte tenu des mouvements de crédits intervenus (report ou transfert) et de l'abondement, par fonds de concours, d'un versement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de 25 millions d'euros en autorisations d'engagement et 20 millions d'euros en crédits de paiement.

Cet abondement, initialement programmé à 35 millions d'euros de crédits de paiement, a été révisé à la baisse pour tenir compte des décalages survenus dans la programmation et 15 millions d'euros ont donc été reportés en 2015. Par ailleurs, en raison d'un transfert intervenu trop tardivement, les 20 millions restants n'ont pu être consommés sur l'exercice 2011.

La réalisation du PEI est organisée autour de trois axes. Le tableau suivant met en évidence les écarts entre les prévisions et la réalisation. Il illustre le redéploiement des crédits opérés des axes 1 et 2 vers l'axe 3 en lien avec le redémarrage des opérations conformément aux nouvelles priorités fixées.

CONSOMMATION DES CRÉDITS D'INTERVENTION DU PEI CORSE (2011)

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
		Prévisionnel	Réalisé	Écart	Prévisionnel	Réalisé	Écart
Axe 1	Mettre à niveau les réseaux et les équipements collectifs	11	8,5	- 2,5	6,7	7,7	+ 1
Axe 2	Renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire	41,2	57,9	+ 16,7	39,5	35,6	- 3,9
Axe 3	Résorber le déficit en services collectifs	21,4	5,6	- 15,8	22,3	4,7	- 17,6

Source : rapport annuel de performances pour 2011

L'indicateur 2.1 qui mesure l'évolution des délais de réalisation des projets est divisé en deux sous indicateurs qui distinguent leur taux d'avancement selon qu'ils ont été lancés il y a 3 ans, ou il y a plus de 3 ans. Dans les deux cas, les cibles sont dépassées (respectivement 69 % et 74 %).

(1) Discours d'Accacio de février 2010.

(2) Contribution du programme 150 – ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, à hauteur de 3,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,8 millions d'euros en crédits de paiement et du programme 147 – ministère de la Ville à hauteur de 2 millions d'euros en crédits de paiement.

2.– La poursuite des mesures de l'action 2 Eau en Bretagne

En 2011, l'action 2 Qualité des eaux en Bretagne a été dotée en loi de finances initiale de 11,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 8 millions d'euros en crédits de paiement. La réalisation fait apparaître aussi bien pour les autorisations d'engagement que les crédits de paiement un taux de consommation optimal proche de 100 %.

Les crédits de cette action financent principalement des dépenses d'intervention déclinées en 3 axes, dont le plus important, en volume de crédits, concerne le plan de lutte contre les algues vertes ⁽¹⁾ (axe 5 de l'action).

Ce plan concerne vingt-trois bassins versants associés à huit baies ⁽²⁾, pour un coût total de 134 millions d'euros sur la période 2010-2014. Il s'articule en deux volets :

– un volet curatif, qui comprend des crédits destinés à financer le ramassage des algues échouées : les volumes ramassés en 2011 (72 992 m³) ont été plus importants qu'en 2010 (60 768 m³) ;

– un volet préventif qui prévoit notamment la mise en œuvre de projets de territoire dans les baies concernées : les chartes des baies de Lannion et de Saint-Brieuc ont été signées en 2011, et 7,8 millions d'euros en AE et 3,1 millions d'euros de crédits de paiement engagés (sur un montant total de 10,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 36,6 millions d'euros en crédits de paiement, le PITE ne contribuant qu'à hauteur de respectivement 37 % et 32 %).

L'axe 4 qui comprend les opérations du plan d'urgence nitrates ne contient plus que des CP (1,3 million d'euros). En juin 2010, la Commission européenne a suspendu la procédure en infraction contre la France pour violation des règles relatives à la qualité des eaux de surface utilisées pour produire de l'eau potable. Sur les neuf captages qui ne respectaient pas les normes de qualité imposées, quatre ont été fermés (Bizien, Ic, Quicampoix et Horn). La multiplicité et la complexité des opérations ayant entraîné un accroissement des coûts et un décalage dans le calendrier de réalisation des travaux, ceux-ci n'ont pu être achevés qu'au cours de l'année 2011. Un solde de 1,3 million d'euros de crédits de paiement est encore budgété pour 2012, et ne sera versé qu'une fois les essais techniques validés.

(1) Après la mort d'un cheval enlisé dans une zone à forte concentration de ces algues en 2009, l'opinion publique a une nouvelle fois été alertée en 2011 par la découverte de 36 sangliers morts dans les Côtes d'Armor. Celle-ci a relancé les discussions entre experts sur les possibles risques sanitaires encourus par l'homme. Selon l'IFREMER, pour maîtriser le phénomène des algues vertes, il faut ramener le taux de nitrates dans les rivières bretonnes en dessous de 10 mg/l.

(2) Il s'agit des baies de La Fresnaye, de Saint-Brieuc, de Douarnenez et de Concarneau, grève de Saint-Michel, anses de Locquirec, de l'Horn-Guillec et de Guisseny.

L'indicateur 1.2 Pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen montre qu'en 2011, l'objectif d'atteindre 100 % de conformité à la fin de l'année n'a toujours pas été atteint (91 %), une prise d'eau restant légèrement au-dessus du seuil maximum de concentration en nitrates de 50 mg/l. Fin 2010, le taux atteint était de 82 % pour deux prises d'eau ne respectant pas les normes.

Quant à l'indicateur 1.1 Pourcentage de stations dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates, il n'a jamais atteint une valeur aussi basse (6,6 %), signe des progrès réalisés grâce aux moyens mis en œuvre, en particulier pour inciter les exploitants agricoles à réduire l'utilisation de fertilisants azotés. Mais les résultats de cet indicateur étant particulièrement sensibles aux conditions hydrologiques et météorologiques, sa variation annuelle n'est pas significative et les résultats ont besoin d'être confirmés sur longue durée.

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
POLITIQUES DE LA RECHERCHE

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE PRIORITÉ AFFICHÉE	400
A.– DES CRÉDITS EN EXPANSION PLEINEMENT UTILISÉS	400
1.– Une mission essentielle marquée par la pluralité de ses programmes	400
2.– Une exécution des crédits supérieure aux décisions de la loi de finances initiale	401
3.– Une gestion des emplois dynamique mais à surveiller	402
B.– DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES SIGNIFICATIVES	403
1.– Le crédit impôt recherche	403
2.– L'attribution de crédits issus du programme d'investissements d'avenir	405
II.– DES PROGRAMMES AUX OBJECTIFS MULTIPLES	407
A.– LE PROGRAMME 172 : <i>RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES</i>	407
1.– Un programme central	407
2.– Une réalisation des objectifs aux succès divers	409
B.– LE PROGRAMME 192 : <i>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE</i>	413
1.– Un programme centré sur l'innovation industrielle	413
2.– Des résultats globalement positifs	414
C.– LE PROGRAMME 193 : <i>RECHERCHE SPATIALE</i>	416
1.– Un programme consacré au Centre national d'études spatiales et à la coopération européenne en matière d'espace	416
2.– Des objectifs bien tenus	418
D.– LE PROGRAMME 191 : <i>RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)</i>	420
1.– Un champ bien déterminé	420
2.– Des objectifs soigneusement surveillés	422
E.– LE PROGRAMME 142 : <i>ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES</i>	423
1.– Des crédits d'abord affectés à l'enseignement supérieur agricole	423
2.– Une insuffisante prise en compte de la recherche par les objectifs	424
F.– LE PROGRAMME 186 : <i>RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE</i>	426
1.– Des crédits quasi-exclusivement consacrés à <i>Universcience</i>	426
2.– Une définition et une mesure des objectifs qui négligent la recherche culturelle	427

I.- UNE PRIORITÉ AFFICHÉE

A.- DES CRÉDITS EN EXPANSION PLEINEMENT UTILISÉS

1.- Une mission essentielle marquée par la pluralité de ses programmes

Avec 25,18 milliards d'euros de crédits de paiements votés en loi de finances initiale, la Mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs) a représenté, hors investissements d'avenir, 6,83 % des crédits ouverts au budget général de l'État en 2011. Elle en constitue ainsi la cinquième plus importante mission budgétaire.

En 2011, six ministères ont géré les crédits de la mission. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) y a occupé une place prépondérante. Les cinq programmes – sur un total de dix – dont il a assumé directement la responsabilité regroupent en effet 88 % des crédits de la mission. À lui seul, le programme 172 *Recherche et enseignement supérieur* représente 49 % des crédits de la MIREs.

La MIREs fait l'objet d'une priorité affichée. Non seulement les crédits qui lui ont été affectés par la loi de finances initiale pour 2011 ont été une fois de plus en hausse, mais ils ont été confortés en cours d'exercice. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que les opérateurs qui lui sont rattachés ont été exonérés de suppressions d'emplois. Au-delà de l'évolution de ses crédits budgétaires et de ses emplois, la MIREs bénéficie aussi de dépenses fiscales – en particulier le crédit impôt recherche – en nette croissance. Enfin, avec 21,9 milliards d'euros sur 35, elle a été le principal bénéficiaire du programme des investissements d'avenir, dit encore « Grand Emprunt ».

La présente partie n'examine pas la totalité des programmes composant les crédits de la MIREs. Les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante*, et les programmes 187 *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* et 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable* font l'objet de commentaires par ailleurs.

Cependant, elle traite globalement dans une première partie des éléments concernant l'ensemble de la MIREs : il est bien connu par exemple qu'une partie des crédits du programme 150 est consacrée à la recherche. Il est difficile également de ventiler entre programmes les dépenses fiscales créées par le crédit d'impôt recherche ou encore les attributions des crédits issus du programme d'investissement d'avenir. Les considérations générales sur les modalités d'attribution des crédits à la MIREs valent ainsi, *grosso modo*, pour l'ensemble des programmes, et notamment pour ceux dont le Rapporteur général à la charge.

Une fois cette analyse effectuée, le Rapporteur général procédera à l'analyse détaillée de la gestion des crédits des programmes dont l'examen lui est confié. Il examinera donc successivement les programmes gérés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (programmes 172, 192 et 193), puis ceux gérés par d'autres ministères (programme 191, qui constitue une sorte d'annexe des trois premiers, notamment du programme 193, puis 142 et 186).

2.- Une exécution des crédits supérieure aux décisions de la loi de finances initiale

Les autorisations d'engagement et crédits de gestion ouverts en loi de finances initiale pour la MIREs ont fait l'objet de plusieurs mesures d'ajustement au cours de l'exercice. Celles-ci ont été décidées par les lois de finances rectificatives du 29 juillet et du 19 septembre 2011, le décret portant annulation et ouvertures de crédits à titre d'avance du 30 novembre 2011 et enfin le décret du 9 décembre 2011 portant virement de crédits.

Au terme de la gestion, par rapport aux crédits ouverts l'année précédente, les autorisations d'engagement progressent de 340 millions d'euros – du fait de reports en forte croissance au titre du programme 150 – et les crédits de paiement de 338,56 millions d'euros,

Par rapport à l'exécution 2010, hors investissements d'avenir, l'exécution se situe finalement en hausse de 256,19 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 373 millions d'euros en crédits de paiement, soit + 1,02 % en autorisations d'engagement et + 1,49 % en crédits de paiement.

Le tableau suivant retrace, programme par programme, l'ensemble des éléments ayant affecté les dotations de la mission, de la loi de finances initiale jusqu'à la dépense.

MISSION INTERMINISTÉRIELLE RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2011 - AE ET CP

(en millions d'euros)

AE	LFI	Reports	LFR	Mouvements réglementaires	Fonds de concours	Crédits ouverts	Exécution
150	12 479,82	445,00	- 0,50	13,71	68,11	13 006,13	12 384,94
231	2 080,05	4,43	0,00	84,91	3,40	2 172,79	2 164,68
172	5 124,61	3,65	- 22,51	- 68,67	0,06	5 037,14	5 035,42
187	1 244,06	0,00	- 6,00	- 0,75	0,00	1 237,31	1 237,31
193	1 392,13	0,00	- 13,00	- 2,67	0,00	1 376,47	1 376,47
190	1 332,09	7,71	- 14,62	- 9,56	100,11	1 415,73	1 409,56
192	1 087,01	3,97	- 13,85	48,23	0,00	1 125,37	1 118,33
191	196,71	0,00	- 7,95	0,00	0,00	188,76	188,74
186	125,33	0,86	- 1,53	0,00	0,09	124,76	123,48
142	297,53	0,00	- 4,43	2,41	0,00	295,51	295,50
Total	25 359,34	465,62	- 84,38	67,61	171,77	25 979,96	25 334,43

(en millions d'euros)

CP	LFI	Reports	LFR	Mouvements réglementaires	Fonds de concours	Crédits ouverts	Exécution
150	12 272,10	49,57	- 0,50	6,04	56,49	12 383,70	12 365,96
231	2 082,30	2,13	0,00	84,91	8,66	2 177,99	2 176,92
172	5 124,23	1,73	- 22,51	- 69,69	0,06	5 033,82	5 033,31
187	1 243,97	0,00	- 6,00	- 0,66	0,00	1 237,31	1 237,31
193	1 392,02	0,00	- 13,00	- 2,56	0,00	1 376,47	1 376,47
190	1 371,17	0,65	- 14,62	- 12,88	100,11	1 444,44	1 444,43
192	1 076,05	1,03	- 13,85	27,63	0,00	1 090,86	1 090,75
191	196,70	0,34	- 8,29	0,00	0,00	188,74	188,74
186	125,03	0,74	- 1,53	0,00	0,09	124,34	123,59
142	300,04	0,00	- 4,51	2,41	0,00	297,94	297,93
Total	25 183,60	56,19	- 84,79	35,20	165,41	25 355,60	25 335,42

Source : Cour des comptes

Ce tableau permet d'abord de hiérarchiser le poids budgétaire des programmes au sein de la mission.

Avec 12,4 milliards d'euros dépensés, près de la moitié des crédits, le programme 150 vient en tête. Suivent les programmes 172 (5 milliards soit 20 %), 231 (2,2 milliards et 9 %), puis trois programmes aux crédits compris entre moins de 1,5 et 1 milliard d'euros (190, 193 et 187), et enfin trois programmes plus petits, dont les montants s'expriment en centaines de millions d'euros, les programmes 142 (298 millions d'euros et 1,2 % du total), 191 (189 millions d'euros et 0,7 %) et enfin 186 (124 millions d'euros et 0,5 %).

Il faut aussi noter que les crédits ouverts aux programmes dépendant de la MIREs sont dépensés dans leur intégralité : en 2011, le taux d'exécution s'établit à 99,9 %. La Cour des comptes note cependant que : « *Ce résultat, comparable à celui de l'année précédente, n'est pas surprenant, s'agissant d'une mission dont l'essentiel des crédits est appelé à subventionner des opérateurs. Plus qu'une saine gestion, il traduit le fait que le montant des subventions versées aux opérateurs et les crédits disponibles sont ajustés l'un à l'autre. C'est au niveau de l'exécution budgétaire des opérateurs que les marges de manœuvre ou les tensions que génèrent ces dotations peuvent être appréhendées.* »

3.- Une gestion des emplois dynamique mais à surveiller

Cette dernière observation amène à s'intéresser au nombre d'emplois ouverts par les opérateurs de la mission.

Alors que, selon les données fournies par le RAP, le plafond d'emplois fixé à la mission par la loi de finances initiale pour 2011 était de 261 637 ETP, l'exécution 2011 ne fait apparaître que 253 098 ETP, effectif qui plus est en baisse par rapport à celui de l'exécution 2010 (257 269 ETP).

Il ne faudrait cependant pas s'en tenir à ce chiffre. La MIREs se caractérise par la part des opérateurs – universités et organisation de recherche – dans la gestion des emplois. Non seulement 27 284 emplois État leur ont été

affectés par la loi de finances initiale 2011, mais ils rémunèrent 233 142 emplois sous plafond, qu'il faut comparer aux 1 211 emplois État rémunérés par les administrations. Les emplois sous plafond affectés chez les opérateurs ou rémunérés par eux représentent ainsi plus de 99,5 % des emplois de la mission. La cause principale de cette situation est le passage des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Celui-ci s'est traduit par une baisse des emplois rémunérés par l'État affectés chez les opérateurs (qui passent, en gestion, de 150 039 en 2008 à 25 039 en 2011) et une montée en puissance corrélative des emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs (de 104 968 ETP en 2008 à 226 882 en 2011).

S'il reste que, avec 4 171 ETP de moins, l'exécution 2011 est marquée par une réduction des emplois sous plafond encore plus sensible qu'en 2010, aboutissant à un niveau d'emplois sous plafond nettement inférieur à celui prévu par la loi de finances (- 8 539 ETP), cette évolution s'est cependant accompagnée d'une dynamique extrêmement prononcée des emplois hors plafond de la mission : ceux-ci passent de 19 277 ETP en 2008 à 35 732 en 2011, soit une progression de + 16 455 ETP. Leur niveau dépasse largement celui prévu par la loi de finances initiale pour 2011 (26 873) et leur augmentation est supérieure à la baisse des emplois sous plafond durant la même période. Cette évolution conduit à une augmentation totale des emplois de la mission de 11 443 ETP entre 2008 et 2011. En outre, comme la Cour l'avait déjà relevé l'année dernière, les établissements d'enseignement supérieur ont été autorisés à faire figurer dans leurs emplois hors plafonds des CDI dès lors qu'ils sont intégralement financés sur ressources propres.

Une vigilance particulière sur ce point s'impose donc.

B.- DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES SIGNIFICATIVES

On l'a vu ci-dessus, outre le volume des crédits qui lui sont affectés, la MIREs bénéficie de solides ressources extrabudgétaires. Celles-ci sont constituées par le crédit impôt recherche et l'affectation des deux tiers environ du produit de l'emprunt pour les investissements d'avenir.

1.- Le crédit impôt recherche

La MIREs bénéficie de 17 dépenses fiscales rattachées à titre principal et de 9 rattachées à titre secondaire. Le crédit impôt recherche en représente, en volume, la principale. C'est aussi l'une des dépenses fiscales les plus coûteuses du budget de l'État depuis la réforme du dispositif en 2008, et ce malgré les ajustements prévus par la loi de finances initiale pour 2011. Son coût est estimé, dans le projet de loi de finances 2011, à 2,275 milliards d'euros, correspondant à un peu moins de 10 % des crédits de la mission, et, par exemple, à près de la moitié du programme 172, programme au sein duquel le CIR est présenté.

Quelle est son efficacité ? Il existe bien un indicateur de l'efficacité des dépenses fiscales ; il figure au programme 172. Selon la Cour des comptes, cet indicateur est construit de telle façon que s'il est « *supérieur à 0, un euro de CIR se traduit par un accroissement des dépenses de R&D : il n'y a pas d'effet d'aubaine mais un effet d'addition. Un indicateur supérieur à 1 indique que les entreprises ont accru leurs dépenses de R&D au-delà de l'euro de CIR perçu : il y a alors un effet multiplicateur.* ». La cible pour 2013 est un résultat supérieur à 1, objectif réputé atteint depuis 2011.

Toute la difficulté, note cependant la Cour, est que le renseignement de cet indicateur repose sur une estimation économétrique visant à faire la différence entre deux populations d'entreprises, celles qui utilisent le CIR et celles qui ne l'utilisent pas. Or, il est de plus en plus difficile d'individualiser ces populations, tant l'usage du CIR s'est répandu depuis la réforme de 2008.

Un indicateur complémentaire figure dans le projet annuel de performances, mais depuis 2012 seulement. Il porte sur le taux de croissance de l'intensité en R&D des secteurs marchands (correspondant au taux de croissance de la Dépense intérieure de recherche et développement des entreprises (DIRDE) par rapport à la valeur ajoutée des secteurs industriels et de services aux entreprises). S'il ne s'agit pas d'un indicateur d'impact, au sens où son évolution ne dépend pas uniquement du CIR, cet indicateur est clairement relié à l'objectif poursuivi par le CIR, qui consiste à faire progresser l'intensité en R&D des entreprises. Un indicateur positif – c'est l'objectif – signifie une croissance de la R&D des entreprises supérieure à celle de leur production. Selon la Cour des comptes, cet indicateur complémentaire est nettement plus facile à renseigner et à manier que l'indicateur principal, tout en portant clairement sur l'objectif assigné au CIR et aux autres dispositifs d'aide à la R&D des entreprises.

Disposer d'un indicateur de l'efficacité du CIR paraît d'autant plus indispensable que si la dépense fiscale associée au crédit impôt recherche était estimée dans le projet de loi de finances 2011 à 2,275 milliards d'euros, la créance fiscale constituée par les entreprises l'est, elle, à 5,094 milliards d'euros, soit plus du double et plus du montant des crédits du seul programme 172. Selon la Cour des comptes, « *la différence tient aux modalités selon lesquelles ces créances se traduisent sous forme de réduction d'impôt ou de remboursement direct* ». Or, ces modalités ont été par deux fois modifiées, en 2009 et en 2011 : cela rend les estimations particulièrement délicates.

Quant à réaliser des prévisions, l'investissement en R&D des entreprises est particulièrement sensible à la conjoncture : il augmente quand la conjoncture est bonne. La réforme de 2008 n'est pas non plus assez ancienne pour fournir des bases de calcul solides. La Cour des comptes considère que ce n'est qu'une fois le dispositif stabilisé et entré en régime de croisière que des prévisions solides pourront être effectuées. Témoigne de cette difficulté à réaliser des prévisions l'existence de deux scénarios, élaborés par le Comité d'évaluation des dépenses

fiscales et des niches sociales, la Cour y ayant ajouté un scénario médian. Pour 2011, le scénario bas fait apparaître un montant de 2,03 milliards d'euros de dépenses fiscales, et le scénario haut de 3,082.

Dans son analyse de l'exécution du budget de la mission, la Cour conclut que : « *En l'espèce, la question n'est pas de savoir si le niveau de la dépense fiscale à prendre en compte dans la construction des lois de finances va rejoindre celui des créances fiscales constituées par les entreprises mais quand cette évolution interviendra, avec un risque en termes de soutenabilité qui peut être estimé en valeur médiane à un montant de l'ordre de 2 milliards d'euros à échéance 2013 ou 2014. Dès 2011, l'exécution fait apparaître un dépassement de plus de 575 millions d'euros par rapport au cadrage du PLF, cadrage pourtant reproduit presque à l'identique dans le PLF 2012, désormais stabilisé.* »

Il conviendrait donc de faire apparaître dans les projets annuels de performances et les rapports annuels de performance les incertitudes qui entourent le chiffre de la dépense fiscale due au CIR.

2.- L'attribution de crédits issus du programme d'investissements d'avenir

La MIREs a été la principale bénéficiaire des investissements d'avenir, pour un montant de 21,9 milliards d'euros. Le tableau suivant retrace la ventilation des ressources ainsi affectées.

INVESTISSEMENTS D'AVENIR DANS LA MIREs

(en millions d'euros)

<u>Appels à projets</u>	
Équipements d'excellence	1 000
Santé et biotechnologies (6 appels à projets)	1 550
Laboratoires d'excellence	1 000
Instituts hospitalo-universitaires	850
Sociétés d'accélération de transfert de technologie	900
Instituts de recherche technologiques	2 000
Instituts d'excellence dans le domaine des énergies décarbonnées	1 000
Initiatives d'excellence	7 700
Instituts Carnot	500
Total appels à projets	16 500
<u>Autres projets</u>	
Opération Campus	1 300
Plateau de Saclay	1 000
Valorisation (hors Carnot, IRT et Satt)	100
Espace	500
Recherche dans le domaine aéronautique	1 500
Nucléaire de demain	1 000
Total hors appels à projets	5 400
Total général	21 900

Source : ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche

Les crédits issus du programme d'investissements d'avenir ont pour objet le financement de nouveaux outils d'excellence identifiés au terme de procédures de sélection par des jurys internationaux : équipements d'excellence (équipex), laboratoires d'excellence (labex), initiatives d'excellence (idex). S'y ajoutent de

nouveaux dispositifs de transferts de technologie (sociétés d'accélération du transfert de technologies – SATT – et instituts de recherche technologique - IRT), ainsi que des mécanismes spécifiques pour certains secteurs de recherche (santé et biotechnologies, instituts hospitalo-universitaires, espace, aéronautique, nucléaire, énergies décarbonnées) ou des opérations à vocation géographique et immobilière (plateau de Saclay, opération Campus).

Les investissements d'avenir permettent ainsi soit de financer de nouvelles opérations de R&D, soit de remplacer en tout ou partie des financements budgétaires de projets existants, qui sont alors dégagés pour d'autres actions. Par ailleurs, ces 21,9 milliards d'euros ne sont pas assimilables en totalité à des crédits budgétaires. Il existe ainsi une part « non consommable » dont l'Agence nationale de la Recherche (ANR) n'affecte que les intérêts.

La majorité des financements est attribuée par la voie d'appels à projets. Ceux-ci ont été répartis en deux vagues ; la première a eu lieu entre l'été 2010 et l'été 2011 ; la seconde est désormais achevée. Pour les appels à projet gérés par l'ANR, les montants effectivement décaissés en faveur des bénéficiaires, qui seront pour une large part des opérateurs de la MIREs, demeuraient limités à la fin 2011.

INVESTISSEMENTS D'AVENIR, MONTANTS DÉCAISSÉS AU 31/12/2011 PAR L'ANR

Actions	Nombre de projets financés	Montants décaissés au 31/12/2011
Équipements d'excellence	40	73 284 075 €
Santé biotechnologie	6	2 269 253 €
Dont cohortes	5	2 019 253 €
Dont infrastructures	1	250 000 €
Initiatives d'excellence	2	20 000 000 €
Plateau de Saclay	3	960 500 €
Société d'accélération des transferts de technologie	3	3 000 000 €
Laboratoires d'excellence	99	97 500 000 €
Instituts hospitalo-universitaires	3	7 016 474 €
TOTAL	156	204 030 302 €

Source : Agence nationale de la recherche

La phase de sélection des projets étant achevée, la signature des conventions d'aide et les décaissements vont s'accélérer.

Dans son rapport d'information sur les financements extrabudgétaires de la recherche et de l'enseignement supérieur, présenté en décembre 2011 par MM. Alain Claeys, Jean-Pierre Gorges et Pierre Lasbordes, la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale relève cependant la difficulté de comptabiliser ces financements extrabudgétaires, leur gouvernance complexe et trop peu lisible ainsi que l'importance qui s'attache à garantir la régularité et l'efficacité de la dépense et à en minimiser l'impact sur le pilotage des finances publiques.

Des systèmes d'imputation et un suivi précis de ces financements devraient être mis en place. Cela paraît indispensable. Selon le ministère de l'Économie, il sera pour la première fois rendu compte de ce suivi dans les rapports annuels de performance de l'exercice 2012.

II.- DES PROGRAMMES AUX OBJECTIFS MULTIPLES

A.- LE PROGRAMME 172: *RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES*

1.- Un programme central

Géré par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, le programme 172 est un programme central au regard des enjeux de la politique nationale de recherche.

D'abord, son poids financier (5 milliards d'euros) en fait, et de loin, le premier programme entièrement consacré à la recherche au sein de la MIREs.

Ensuite, les opérateurs qui relèvent de ce programme couvrent la totalité des disciplines scientifiques et sont au cœur des coordinations stratégiques et programmatiques qui se nouent entre les organismes de recherche dans les domaines des sciences de la vie et de la santé, de l'énergie, des sciences et technologies du numérique, de l'environnement ou des sciences humaines et sociales.

Qui sont ces opérateurs ? Font l'objet d'analyses spécifiques au sein du rapport annuel de performance l'Académie des technologies, l'Agence nationale de la recherche, l'Agence nationale de la recherche sur le sida, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le CNRS, le Génomôle, l'Institut des hautes études pour la science et la technologie, l'Institut national d'études démographiques (INED), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'INSERM, l'Institut polaire français Paul-Émile Victor et l'Observatoire des sciences et des techniques. Pour chacune de ces grandes structures, sont retracés au sein du rapport annuel de performance un compte rendu d'activité, un compte rendu d'exécution budgétaire, un compte financier, la consolidation des emplois et les contributions éventuelles à la réalisation des dépenses liées aux investissements d'avenir.

Il faut au passage noter que non seulement l'ANR est un opérateur majeur du programme, mais qu'elle a aussi été choisie comme opérateur intermédiaire de la plupart des actions menées au titre des investissements d'avenir par le ministère de l'enseignement supérieur et la recherche.

C'est aussi au sein du programme 172 qu'on retrouve les moyens de pilotage du système français de recherche et d'innovation.

Enfin, le crédit d'impôt recherche y est rattaché. Sur ce dispositif cependant, le Rapporteur général renverra à la première partie de son commentaire.

Le tableau suivant permet de restituer toute l'étendue et la diversité du programme.

PROGRAMME 172 – CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2011

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action <i>Prévision LFI 2011</i> Consommation 2011	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investisse- ment	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Total Y compris FDC et ADP prévus en LFI
01 – Pilotage et animation	31 889 000 24 124 638	46 584	149 235 416 162 525 024	181 124 416 186 696 246	181 124 416
02 – Agence nationale de la recherche	20 000 000 20 000 202		751 858 491 666 659 553	771 858 491 686 659 755	771 858 491
05 – Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie, biotechnologies et santé	1 077 744 072 1 079 627 974		102 297 179 99 981 518	1 180 041 251 1 179 609 492	1 180 041 251
06 – Recherches scientifiques et technologiques en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	508 624 095 508 624 095		581 000 581 000	509 205 095 509 205 095	509 205 095
07 – Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	553 552 846 553 552 846		61 900 000 61 900 000	615 452 846 615 452 846	615 452 846
08 – Recherches scientifiques et technologiques en physique nucléaire et des hautes énergies	216 079 948 216 079 948		122 639 927 142 227 196	338 719 875 358 307 144	338 719 875
09 – Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	270 402 296 270 407 685		29 375 650 29 226 181	299 777 946 299 633 866	299 777 946
10 – Recherches scientifiques en sciences de l'homme et de la société	311 179 089 311 179 089		1 294 621 1 229 890	312 473 710 312 408 979	312 473 710
11 – Recherches interdisciplinaires et transversales	60 892 135 60 892 135			60 892 135 60 892 135	60 892 135
12 – Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	74 143 510 73 717 714			74 143 510 73 717 714	74 143 510
13 – Grandes infrastructures de recherche	272 130 000 262 073 377		14 210 000 14 210 000	286 340 000 276 283 377	286 340 000
14 – Moyens généraux et d'appui à la recherche	494 195 953 474 448 237			494 195 953 474 448 237	494 195 953
Total des CP prévus en LFI	3 890 832 944		1 233 392 284	5 124 225 228	5 124 225 228
<i>Ouvertures par voie de FDC et ADP</i>		+ 57 667		+ 57 667	
<i>Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)</i>		- 90 464 051		- 90 464 051	
Total des CP ouverts		5 033 818 844		5 033 818 844	
Total des CP consommés	3 854 727 940	46 584	1 178 540 362	5 033 314 886	

Source : RAP

Cette configuration traduit bien les deux finalités essentielles du programme. Il s'agit d'abord d'assurer le pilotage du système français de recherche et d'innovation. Chef de file de la politique publique de recherche mise en œuvre par l'intermédiaire de l'ensemble des programmes de la mission interministérielle, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche est chargé, en liaison avec l'ensemble des acteurs du champ, de proposer, sur la base d'exercices prospectifs, une vision stratégique du système français de recherche et d'innovation, incluant recherche publique et recherche privée, et d'orienter l'évolution de ce système par le cadrage réglementaire de l'activité, le pilotage des opérateurs et la mobilisation des moyens financiers nécessaires.

La seconde finalité du programme est le développement de recherches scientifiques et technologiques de niveau mondial dans l'ensemble des champs du savoir, en vue de la production de connaissances pouvant déboucher sur de nouvelles applications technologiques. La mise en œuvre de ce volet est confiée aux opérateurs, qu'il s'agisse d'établissements publics de recherche, comme le CNRS, le CEA civil, l'INSERM, l'INRIA ou l'INED, de fondations (Instituts Pasteur de Lille et de Paris ou Institut Curie) ou de groupements d'intérêt public (Institut Paul Émile Victor – IPEV–, Génopole). Le programme finance également les moyens destinés aux très grandes infrastructures de recherche (TGIR) et les contributions de la France aux organisations de recherche internationales comme le Centre européen de recherche nucléaire (CERN). Selon le RAP, « *Outre l'excellence scientifique, l'ensemble des acteurs institutionnels du programme poursuit le but commun de faire évoluer la lisibilité et l'attractivité du dispositif de recherche français, dans un cadre européen d'abord, mais plus généralement au niveau mondial, en favorisant les partenariats avec la recherche universitaire et les autres établissements de recherche plus finalisés.* »

Pour le reste, on retrouve au sein de ce programme les caractéristiques générales de la mission déjà évoquées : en 2011, la quasi-totalité des crédits ouverts aura été consommée (99,99 %). Ce résultat est d'autant plus significatif que les crédits votés en loi de finances initiale n'ont été diminués en cours d'exercice que de moins de 2 %.

Enfin, on retrouve comme dans les autres programmes une diminution du nombre d'emplois sous plafond (47 089 pour les 11 organismes dont les comptes sont présentés contre 48 774 prévus – soit un retrait de 1 685 emplois –) et une augmentation du nombre d'emplois hors plafond de 1 775 unités, financées sur ressources propres, parmi lesquelles des ressources issues du programme d'investissements d'avenir.

2.– Une réalisation des objectifs aux succès divers

La réalisation du programme 172 est structurée par 6 objectifs, eux-mêmes mesurés par 14 indicateurs.

Le premier objectif est celui de l'excellence scientifique. Pour la mesurer, trois indicateurs ont été mis en place. L'indicateur 1.1 est un indicateur quantitatif. Il mesure la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme au sein successivement de la production scientifique mondiale, de celle des 27 États membres de l'Union européenne et enfin de celle de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni. La raison d'être de ces trois critères est la nécessité de tenir compte du dynamisme de la production scientifique hors d'Europe et des États-Unis.

La production de publications de référence se limite à 2,18 % de la production scientifique mondiale, chiffre stable depuis 2 ans et en retrait de la cible pour 2013. Le pourcentage au sein des publications scientifiques de l'Europe des 27 est de 6,90 % (valeur provisoire) ; cette proportion marque une légère hausse depuis deux ans ; elle est aussi supérieure à la cible pour 2013, qui est de 6,60 %. Enfin, le pourcentage au sein de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni s'élève à 14,8 %, pourcentage là aussi en hausse, et supérieur à la cible pour 2013, qui est fixée à 14,3 %.

On voit que la part relative la plus difficile à tenir est bien celle qui inclut les pays émergents ; au contraire, comme le souligne le rapport annuel de performance, cette part au sein de la recherche européenne ou en comparaison du Royaume-Uni et de l'Allemagne est solidement tenue.

Les indicateurs n'incluent pas la production en sciences humaines, pour laquelle il n'existe pas encore de base internationale sûre.

Le deuxième indicateur de performance relatif à l'objectif 1 porte non plus sur la quantité mais sur la qualité de la production scientifique : il mesure la reconnaissance scientifique à travers un indice de citation à deux ans des publications des opérateurs du programme. Cet indice devrait être de 1,23 en 2011, pour 1,20 en 2010 et 1,19 en 2009. La cible pour 2013 a cependant été fixée à 1,35 au moins. Pour le rapport annuel de performance, cette progression *« dans un contexte où la part de marché en production des acteurs français est en repli montre un réel effort de qualité scientifique mais aussi de politique de relations internationales des opérateurs. »*

Le troisième indicateur de cet objectif est un indicateur de coût. Il montre une stabilité depuis 2009 de l'indice de coût d'une publication à bonne visibilité internationale, alors même que les moyens de la recherche s'accroissent. Il est exposé dans le rapport annuel de performance que c'est là *« un indice très rassurant de l'effcience de la production scientifique des principaux opérateurs du programme. »*

De façon générale, on assisterait à un accroissement lent mais réel de la qualité de la recherche scientifique française, à coûts stables, la stagnation de la « part de marché » mondiale ne devant pas faire oublier une « part de marché » européenne en progression.

Le deuxième objectif porte sur l'accroissement du dynamisme des équipes de recherche. À vrai dire, il mesure surtout la capacité de celles-ci à aller vers les projets financés par l'ANR et l'Union européenne (indicateur 2.1), ainsi que vers les thématiques prioritaires définies par la Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) (indicateur 2.2), un troisième indicateur faisant apparaître la part des dites stratégies au sein du « programme blanc » de l'ANR.

L'analyse des résultats montre indiscutablement la réactivité des équipes. Les financements sur projets de l'ANR passent de 240 millions d'euros en 2009 à 274,4 millions d'euros en 2010 puis à 298,2 millions d'euros en 2011, soit une progression de 9 % entre 2010 et 2011. Les financements sur projets en provenance de l'Union européenne au titre du Programme cadre de recherche et développement (PCRD) passent, eux, de 98 millions d'euros en 2009 à 123,7 millions d'euros en 2010 puis à 148,1 millions d'euros en 2011, soit un bond de 20 % entre 2010 et 2011. Réunis, les financements sur projets au titre de l'ANR et du PCRD représentent 132 % de la dotation de base de fonctionnement des laboratoires au titre de la subvention pour charges de service public pour une cible 2013 de 120 % seulement. Il reste que le maintien de cette dynamique suppose le lancement de nouveaux appels à projets de la part de l'ANR.

La part des publications des opérateurs relevant des thématiques prioritaires définies par la SNRI atteint en 2011 la cible prévue pour 2013 (45 %) dans le domaine de « l'alimentation–santé–bien-être » et s'en approche en matière d'urgence environnementale (34 % pour une cible de 35 %) et de science de l'information et de la communication (48 % pour une cible de 50 %).

En revanche, la part des missions thématiques prioritaires au sein du programme blanc de l'ANR n'atteint pas encore la cible fixée. Cette part est de 22,3 % pour l'alimentation–santé–bien-être (la cible est de 25 %), 19 % pour l'urgence environnementale (pour une cible de 22 %) et surtout 12,2 % pour les sciences de l'information et de la communication, nano-technologies comprises, pourcentage éloigné de la cible (18 %) et en retrait par rapport aux réalisations de 2009 (13,2 %) et 2010 (13,3 %).

Le rapport annuel de performances expose que « *compte tenu des dates comparées de mise en œuvre de la SNRI et de prise en compte des données, ce pourcentage devrait s'améliorer* ». Acceptons-en l'augure.

L'objectif 3 porte sur l'amélioration et la valorisation des résultats de la recherche et du soutien à l'innovation dans les entreprises.

Trois indicateurs en mesurent la réalisation.

Le premier (indicateur 3.1), relatif à la part des ressources apportées par les redevances sur titre de propriété intellectuelle, est en chute libre : le montant des redevances passe de 76 millions d'euros en 2009 à 39 millions d'euros en 2011. La raison principale en est le passage dans le domaine public en 2010 de plusieurs brevets, dont celui du Taxodère détenu par le CNRS et qui rapportait à

lui seul au moins 40 millions d'euros par an. La part des ressources des opérateurs apportée par ces redevances chute dans les mêmes proportions : 0,74 % en 2011 contre 1,5 % en 2009.

Les ressources apportées par les contrats de recherche passés avec des entreprises (indicateur 3.2) sont, elles, en hausse : le montant en 2011 est de 202,4 millions d'euros pour 182 millions d'euros en 2010, et la part de ressources représentée par ces contrats de 3,83 % au lieu de 3,47 % en 2010 et 3,14 % en 2009, pour une cible 2013 de 3,80 %.

Figurent également parmi les indicateurs de cet objectif les effets du CIR (indicateur 3.3). On ne reviendra pas sur le coût réel du CIR, analysé plus haut. Il apparaît cependant que le CIR semble désormais lancé sur une dynamique. Pour la première fois, le ratio est supérieur à 1 (1,06). Cette observation, nous dit le rapport annuel de performance, serait corroborée par les résultats de l'indicateur complémentaire introduit en 2012.

Le quatrième objectif mesure la participation de la recherche française à la construction de l'Europe de la recherche.

Les résultats apparaissent décevants et en recul. Le taux de participation des opérateurs aux projets financés par le Programme cadre de recherche et développement (PCRD) est de 2,83 % (cible de 3 en 2013) contre 2,69 % en 2010 mais 2,94 en 2009. Le taux de coordination desdits opérateurs dans ce même PCRD est plus parlant encore : 5,04 %, contre 5,12 % en 2010 et 5,38 % en 2009. La part du PCRD attribué à des équipes françaises (indicateur 4.3) stagne depuis 3 ans autour de 12,2 % (taux de 2011) pour une cible de 15 %.

Parmi les raisons mentionnées (lourdeurs des procédures européennes, nouvelle politique d'audit de la Commission) seule paraît recevable un possible effet d'éviction et de concurrence dû à la programmation nationale.

Seule progresse, de 27,9 % à 28,6 % pour une cible 2013 de 30 %, la part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne (indicateur 4.2).

Le cinquième objectif porte sur le développement de la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise.

Le seul indicateur qui le concerne révèle que 107 chercheurs ont rejoint une entreprise en 2011, pour 119 en 2010 et 76 en 2009.

Une dynamique – même si elle reste modeste – semble donc s'être installée, d'autant que, selon le rapport annuel de performance, l'indicateur ne prend en compte ni l'ensemble de l'éventail des tâches proposées aux doctorants dans les entreprises (tâches de valorisation de la recherche, de conseil ou encore d'expertise), ni l'existence de structures communes de recherche public-privé (SCR) où le chercheur public conserve son statut, ni les enseignements donnés par certains chercheurs dans les universités, rémunérés en heures complémentaires.

Autrement dit, l'indicateur mériterait d'être sérieusement affiné.

Enfin, le sixième et dernier objectif concerne l'attractivité internationale de la recherche française. Selon l'indicateur, le taux de chercheurs étrangers - originaires pour les deux tiers de l'Union européenne - dans les recrutements a été de 27 % en 2011 pour 23,6 % en 2010, 26,2 % en 2009 et une cible 2013 de 22 %. Pour le coup, ce pourcentage témoigne de l'efficacité de la politique d'attraction des chercheurs étrangers.

B.- LE PROGRAMME 192 : RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE

1.- Un programme centré sur l'innovation industrielle

Le programme 192 vise à accroître la compétitivité de l'industrie française, et donc l'emploi, par le développement de la recherche, de l'innovation et des transferts de technologies. Il est complémentaire du programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission Économie, qui intervient sur les autres aspects du développement des entreprises (création et transmission des entreprises, réglementation, financement, rayonnement international, reconversion, commerce...). Il est placé sous la responsabilité du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (plus exactement sous celle du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services).

Le programme se décline en trois actions correspondant aux différentes phases de la recherche. L'action 1 est relative aux organismes de formation supérieure et de recherche (Écoles des Mines, Institut Télécom, École supérieure d'électricité -SUPELEC-, École nationale supérieure de création industrielle - ENSCI-, Groupe des écoles nationales d'économie et statistique -GENES-). L'action 2 est consacrée au soutien et à la diffusion de l'innovation technologique ; y sont notamment retracés l'activité d'OSEO destinée à l'innovation, le dispositif *Jeunes entreprises innovantes* et le programme CAP'TRONIC, qui concerne les PME. L'action 3, enfin, retrace l'effort de soutien à la recherche industrielle stratégique ; on y trouve notamment le fonds de compétitivité des entreprises.

Le programme aura bénéficié en exécution d'ouvertures nettes de crédits de paiement. Alors que 1 076 047 218 euros lui étaient ouverts par la loi de finances initiale, il a finalement bénéficié de 1 090 752 879 euros. Comme pour les autres programmes de la mission, le taux de consommation des crédits a frôlé les 100 % (99,99 %). Les crédits dépensés se répartissent entre 300,3 millions d'euros pour les organismes de formation (action 1), 424,4 millions d'euros pour le soutien à l'innovation technologique (action 2) et 366,1 millions d'euros pour le soutien à la recherche industrielle stratégique.

Outre les crédits budgétaires, le programme est bénéficiaire de dix dépenses fiscales principales sur impôts d'État, dont le coût total est évalué à 974 millions d'euros, soit près de 90 % des crédits budgétaires finalement

affectés. Il faut noter que ce montant est en hausse de 3,7 % par rapport à 2010, où il était de 939 millions d'euros. Deux de ces dix dépenses représentent la quasi-totalité du coût (97,5 %). Il s'agit de l'exonération de plus-values de cession de titres de jeunes entreprises innovantes ou de jeunes entreprises universitaires (850 millions d'euros soit 87,3 % du coût total) et de l'abattement de 30 % sur les produits de cession de licences autres que ceux taxés au taux forfaitaire de 16 % (100 millions d'euros soit 10,3 % du coût total).

Enfin, comme le programme 172, le programme 192 est très largement géré par les opérateurs : la conduite de l'action 1 est effectuée par les écoles, et l'innovation doit beaucoup à OSEO. De ce fait, le rapport annuel de performance effectue une présentation de la gestion de ces opérateurs.

La gestion du personnel n'échappe pas non plus à la règle générale. Les emplois sous plafond n'y sont au nombre que de 1 897, pour 2 351 en 2010 ; en revanche, le nombre d'emploi hors plafond passe de 628 à 658. Le bilan en personnel du programme révèle quant à lui une diminution de 8 ETP.

2.– Des résultats globalement positifs

L'action du programme est orientée par 5 objectifs mesurés par 10 indicateurs.

Les objectifs 1, 3 et 4 portent sur l'efficacité de la politique de dynamisation de l'économie à travers la recherche. Les objectifs 2 et 5 concernent plus spécifiquement les écoles.

L'indicateur unique de l'objectif 1 porte sur l'impact des pôles de compétitivité. Ces pôles, on le sait, ont pour objet l'amélioration de la compétitivité française dans des secteurs innovants à travers l'association de centres de recherche et d'entreprises innovantes. L'indicateur vise à mesurer le différentiel de potentiel de développement entre les entreprises appartenant à un pôle et les autres, et ce à travers deux paramètres, la croissance de la valeur ajoutée des entreprises (PME de moins de 250 salariés) et celle du nombre d'emplois de cadres dans les territoires des pôles.

Si l'on ne peut que se féliciter de la pertinence de cet indicateur, la difficulté est qu'il n'est pas renseigné... « *Lorsque les éléments statistiques nécessaires seront disponibles, lit-on dans le RAP, l'indicateur traduira totalement la dynamique territoriale ainsi créée depuis 2005 par les pôles de compétitivité ainsi que l'impact favorable sur les entreprises impliquées et particulièrement les PME.* » Acceptons-en l'augure.

L'objectif 3 porte sur la contribution au développement des entreprises technologiquement innovantes.

L'indicateur 3.1 mesure l'impact de l'intervention d'OSEO sur le chiffre d'affaires des entreprises aidées neuf années après l'aide par rapport à la performance réalisée par les entreprises similaires et relevant du même secteur d'activité. En 2011, l'objectif est respecté : l'indicateur affiche un écart de performance de 4,3 en faveur des entreprises aidées en 2002. Même en période de crise économique les entreprises aidées réalisent de meilleures performances que les entreprises similaires.

L'indicateur 3.2 permet de mesurer l'efficacité des incubateurs et dispositifs de soutien à la création d'entreprise des Écoles des mines et de l'Institut Télécom. Là aussi, les résultats sont au rendez-vous. En 2011, le taux de pérennité à trois ans des entreprises dont la création a été aidée par les écoles est de 90 %. Certes, c'est moins qu'en 2010 (91 %) et en 2009 (95 %). Mais, à titre de comparaison, selon la dernière enquête SINE (système d'information sur les nouvelles entreprises) disponible (2006-2009), le taux de pérennité à trois ans des entreprises créées en 2006 était de 66 %. Les entreprises de haute technologie soutenues par les écoles semblent donc être particulièrement compétitives.

L'objectif 4 concerne l'efficacité dans la gestion des aides à l'innovation. Cette efficacité est mesurée par le taux de remboursement en année n des aides à l'innovation engagées par OSEO en année n - 10. Après 56,8 % en 2009 et 52,5 % en 2010, ce taux est de 51,6 % en 2011. Le rapport annuel de performance attribue cette évolution négative à l'éclatement de la bulle Internet en 2000 et 2001 qui a entraîné la disparition rapide d'un grand nombre d'entreprises qui s'étaient lancées dans le secteur des technologies de l'information et de la communication.

L'objectif 2 porte sur l'optimisation de la valorisation de la recherche des organismes de formation supérieure et de recherche.

La part des ressources relatives à la recherche apportées aux écoles - Mines, Institut Télécom et Supélec – par les redevances sur titre de propriété intellectuelle apparaît marginale : 0,34 % en 2011, en diminution par rapport à 2010 (0,45 %) et 2009 (1,7 %), année où elle était déjà très modeste. En effet, selon le rapport annuel de performance, *« l'essentiel de la valorisation de la recherche hors enseignement est effectué dans le cadre de contrats prévoyant que la propriété intellectuelle résultant des travaux revient au partenaire industriel. Les redevances afférentes sont donc, pour ces établissements, des revenus fortement irréguliers puisqu'elles sont liées à la situation économique des entreprises qui mettent en œuvre les brevets »*. Après une année 2009 hors normes, les redevances perçues par les établissements sont revenues à leur niveau courant en 2010 et ont légèrement baissé en 2011.

L'indicateur 2.2 retrace la part des contrats de recherche et des partenariats dans les ressources des écoles consacrées à la recherche. Les résultats sont bons : cette part est de 43 %, pour une cible 2013 de 40 % ; les contrats de recherche sur financement privé représentent 15 % du total des ressources, pourcentage conforme à la cible 2013. Enfin, la part des contrats de recherche sur financement de l'Union européenne est de 5,3 %, en hausse d'un point par rapport à 2010.

L'objectif 5, qui porte sur le développement de l'efficacité et de l'attractivité des formations des écoles du programme, fait apparaître que le coût par étudiant en euros constant (indicateur 5.1) a plus diminué que ce qui était initialement programmé, les établissements ayant fait des efforts pour maintenir le niveau du recrutement prévu dans un contexte financier très contraint. L'indice du coût est en effet à 98,1, contre 100 en 2010.

Après une année 2010 relativement marquée par la crise, les taux d'insertion des diplômés (indicateur 5.2) se sont quant à eux redressés et dépassent les prévisions. Le taux d'insertion des diplômés dans les 12 mois suivant l'obtention du diplôme est passé de 90 % en 2010 à 94,1 % en 2011, pour une cible 2013 de 92 %. Le taux d'insertion dans les deux ans passe lui de 96 % à 96,8 %. La part des docteurs employés dans une entreprise ou un établissement industriel un an après l'obtention du doctorat, qui avait fortement chuté en 2010, est aussi légèrement remontée, passant de 39 % en 2010 à 42,1 %. Elle était cependant de 58 % en 2009.

Enfin, malgré l'augmentation du taux d'autofinancement de la recherche, le taux de ressources propres des écoles (indicateur 5.3) est resté globalement stable, à 37,2 % pour une cible 2013 de 40 %, ce simple maintien ayant notamment pour origine l'accroissement du nombre des boursiers.

C.– LE PROGRAMME 193 : *RECHERCHE SPATIALE*

1.– Un programme consacré au Centre national d'études spatiales et à la coopération européenne en matière d'espace

Le programme 193 a pour finalité d'assurer à la France et à l'Europe la maîtrise des technologies et des systèmes spatiaux nécessaires pour faire face aux défis de recherche, de sécurité, de développement économique, mais aussi d'aménagement du territoire ou encore d'environnement. Il a été doté de 1,392 milliard d'euros par la loi de finances initiale, montant réduit en exécution à 1,376 milliard d'euros. Le pilotage du programme est confié au ministère chargé de la recherche : le directeur général pour la recherche et l'innovation en est le responsable.

Exception faite des satellites de télécommunications, largement financés par le secteur privé, les systèmes spatiaux sont financés, directement ou indirectement, par les États, les utilisations commerciales n'étant pas suffisantes pour couvrir l'ensemble de leurs coûts. Dès lors, pour la recherche spatiale, les orientations retenues par la puissance publique sont essentielles.

Par ailleurs, les techniques spatiales étant fortement duales, la coopération avec le ministère de la défense est particulièrement importante. Ce point sera approfondi par le Rapporteur général à propos du programme 191.

Enfin, il apparaît de plus en plus qu'au moins les principaux outils spatiaux doivent être développés à l'échelle européenne.

Mise à part la subvention pour la contribution française à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), le programme finance exclusivement le budget du Centre national d'études spatiales (CNES). C'est en effet le CNES qui a la charge de la contribution française à l'Agence spatiale européenne et du financement des travaux confiés à l'industrie et aux laboratoires spatiaux.

Le programme est structuré en sept actions. Les trois premières concernent les trois grands domaines d'utilisation, les deux suivantes les systèmes et les technologies génériques, la sixième les moyens généraux et la septième la contribution française à EUMETSAT.

Le tableau ci-après, qui retrace les crédits de paiement par action, montre la répartition des financements entre les actions. Il fait aussi apparaître que, comme pour les autres programmes de la mission, l'intégralité des crédits est consommée, ce qui ne signifie du reste rien d'autre que le fait que le CNES et EUMETSAT ont bien perçu l'intégralité de leur subvention.

PROGRAMME 193 – CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2011

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action <i>Prévision LFI 2011</i> Consommation 2011	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Total Y compris FDC et ADP prévus en LFI
01 – Développement de la technologie spatiale au service de la science	73 353 004 73 353 004	101 588 550 101 588 550	174 941 554 174 941 554	174 941 554
02 – Développement de la technologie spatiale au service de l'observation de la terre	167 129 832 167 129 832	102 722 029 102 722 029	269 851 861 269 851 861	269 851 861
03 – Développement de la technologie spatiale au service de la recherche en sciences de l'information et de la communication	27 089 873 27 089 873	81 540 875 81 540 875	108 630 748 108 630 748	108 630 748
04 – Maîtrise de l'accès à l'espace	138 158 275 138 158 275	346 883 809 346 883 809	485 042 084 485 042 084	485 042 084
05 – Maîtrise des technologies orbitales et de l'innovation technologique	121 031 679 121 031 679	97 961 613 97 961 613	218 993 292 218 993 292	218 993 292
06 – Moyens généraux et d'appui à la recherche	71 041 709 71 041 709	24 303 124 24 303 124	95 344 833 81 944 750	95 344 833
07 – Développement des satellites de météorologie		39 220 000 37 061 000	39 220 000 37 061 000	39 220 000
<i>Total des CP prévus en LFI</i>	597 804 372	794 220 000	1 392 024 372	1 392 024 372
<i>Ouvertures par voie de FDC et ADP</i>				
<i>Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)</i>		- 15 559 083	- 15 559 083	
<i>Total des CP ouverts</i>		1 376 465 289	1 376 465 289	
Total des CP consommés	584 404 289	792 061 000	1 376 465 289	

Source : RAP

Ce tableau permet aussi de mesurer le poids du CNES dans l'ensemble du programme (97,3 % des crédits). Bien entendu, comme c'est le cas des opérateurs principaux des autres programmes, un compte rendu d'activité scientifique et un compte rendu d'exécution budgétaire du CNES sont insérés au sein du RAP. Il est à noter que le CNES est à la fois opérateur intermédiaire et bénéficiaire final du programme d'investissement d'avenir : seuls 5 % des crédits affectés à ce titre ont déjà été consommés.

Avant d'aborder la réalisation des objectifs, il convient de dire un mot de la contribution française à l'Agence spatiale européenne, qui passe par le CNES. D'abord, et ceci apparaît dans les comptes retraçant les coûts complets, cette contribution a été pour la première fois en 2011 ventilée entre l'ensemble des actions, alors que, jusqu'ici, elle était intégralement imputée sur l'action 1. Au passage, ce changement de méthode a provoqué une anomalie, « *un coût direct négatif sur l'action 1.* » « *Cette anomalie, poursuit le RAP, disparaîtra dans le RAP 2012.* »

Le total de la contribution de la France à l'Agence spatiale européenne (ASE), telle que budgétée en 2011 dans les dotations au CNES, est de 755 millions d'euros, soit plus de la moitié des crédits du CNES. Les appels de fonds de l'ASE ont été de 753,52 millions d'euros.

Le montant de la contribution française en 2011 a été calculé pour permettre un remboursement partiel d'une dette accumulée par la France auprès de l'ASE dans le passé du fait de contributions insuffisantes au regard des appels à contribution de l'ASE. Cette dette est ainsi passée de 367,4 millions d'euros au 1^{er} janvier 2011 à 317,1 à la fin de l'année. Le programme d'apurement court jusqu'en 2015.

2.— Des objectifs bien tenus

Le programme comporte cinq objectifs mesurés par neuf indicateurs.

L'objectif 1 porte sur l'intensification du rayonnement international de la recherche et de la technologie spatiale française.

Les deux premiers indicateurs sont identiques à ceux du programme 192. Le premier porte sur la part française des publications de recherche internationale successivement dans la production mondiale, celle de l'Union européenne (à 27) et celle de l'espace France–Allemagne–Royaume-Uni. Dans les trois cas, la part française est stable, dans un contexte international très concurrentiel.

Le troisième indicateur est plus industriel. Il fait apparaître que le chiffre d'affaires à l'export de l'industrie spatiale française rapporté aux investissements des cinq dernières années représente 120 % de ceux-ci. L'investissement est donc positif.

L'objectif 2 mesure les conditions d'accès à l'espace de la France et de l'Europe ; cet accès doit être libre, compétitif et fiable. Selon l'indicateur 2.1, la part de marché d'Arianespace sur le marché ouvert du lancement des satellites est de 48 %. L'indicateur 2.2 montre un prix de lancement d'Arianespace rapporté à la performance en baisse continue : 21 600 euros le kilo en 2009, 19 800 en 2010, 19 560 en 2011.

Les indicateurs de l'objectif 3 mesurent l'un le bon fonctionnement des satellites fabriqués par l'industrie française (indicateur 3.1), l'autre (indicateur 3.2) la tenue des coûts, des délais et des performances pour les 10 projets phares du CNRS.

Le taux de bon fonctionnement des satellites autres que géostationnaires est de 97 % pour une cible de 96 %. Il est donc excellent, et, de plus, en progression. Le taux de bon fonctionnement moins satisfaisant des satellites géostationnaires (88,3 %) est expliqué par « *l'inertie du parc considéré lié à leur grande durée de vie escomptée* ».

L'écart moyen entre coûts escomptés et coûts finalement estimés lors de la décision de réalisation des projets n'est que de 3,5 %, malgré un retard du projet « Soyouz au centre spatial guyanais ». Avec la sortie de Soyouz des programmes analysés, l'écart moyen des délais est passé en deux ans, de 2009 à 2011, de 14,9 à 4 mois. Enfin, le taux de performance est de 99 %. La maîtrise d'ouvrage du CNES est donc d'une grande qualité.

L'objectif 4 porte sur l'intensification « des efforts de la recherche spatiale dans le but de répondre aux attentes de la société ». À cette fin, l'indice qui la mesure comptabilise l'évolution du nombre d'instruments spatiaux développés ou co-développés par la France utilisés à des fins d'application de service. De 2009 à 2011, ce nombre est passé de 199 à 268, pour une cible 2013 de 210 ! De plus, selon le RAP, l'indicateur ne rend pas compte de l'ampleur de la progression de la valorisation de la recherche spatiale.

Enfin, l'objectif 5 mesure l'intégration européenne de la recherche spatiale française. Il ressort des trois rubriques de l'indicateur que 67 % du budget du CNES est consacré à des programmes en coopération européenne, que la part versée par le CNES finance 24 % de ces programmes de coopération et surtout que les budgets des programmes spatiaux européens auxquels le CNES contribue représentent 90 % du budget total des programmes européens.

Autrement dit, malgré une variation à la baisse de la proportion du budget du CNES consacré à des programmes en coopération européenne (elle passe de 77 % en 2009 à 67 %) la présence du CNES au sein des programmes européens reste extrêmement forte.

D.– LE PROGRAMME 191 : RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)

1.– Un champ bien déterminé

Le programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* couvre le domaine de la recherche civile et militaire. Il retrace les moyens financiers versés à ce titre par l'État aux deux seuls opérateurs actuels du programme, le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Les dotations affectées à ces organismes par la loi de finances initiale pour 2011 étaient respectivement de 162,27 millions d'euros et 34,42 millions d'euros, soit un total de 196,69 millions d'euros pour le programme, montant qui, après ouvertures et annulations en cours d'exercice, s'est trouvé réduit à 188,7 millions d'euros.

Ce programme est géré par le ministère chargé de la défense. Une concertation très étroite entre ce ministère et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche permet de déterminer les projets auxquels seront affectés les crédits de recherche duale ainsi que les retours auxquels le ministère de la défense et l'industrie de défense peuvent prétendre. Ce programme contribue ainsi à optimiser l'efficacité globale du système national de recherche.

Le programme est composé de quatre actions. Celles-ci, définies avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, sont conduites par la direction générale de l'armement (DGA). L'action 1 porte sur la « recherche duale en sciences du vivant », l'action 2 sur la « recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication », l'action 3 sur la « recherche duale dans le domaine aérospatial » ; enfin, l'action 4 regroupe d'« autres recherches et développements technologiques duaux ».

Ces quatre actions sont exécutées dans le cadre de trois ensembles de travaux.

Le premier est le programme de recherche duale pour faire face à la menace terroriste NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique). Sa gestion est assurée par un comité mixte DGA-CEA. En 2011, 15 millions d'euros environ y ont été consacrés au titre du programme 191. Les domaines technologiques couverts concernent la détection nucléaire, les capteurs et procédés de décontamination chimiques innovants, la détection biologique et les biotechnologies et les procédés médicaux à visées thérapeutiques et prophylactiques, la détection des explosifs (depuis 2009) et la fusion de données dans le cadre de la défense NRBC. Ces développements et réalisations d'équipements, destinés principalement aux forces, contribuent également à la protection des populations civiles dans le cadre des plans interministériels.

Les autres activités de recherches duales menées au CEA (hors programme NRBC) constituent un deuxième ensemble ; un peu plus de 18 millions d'euros y ont été consacrés en 2011 au titre du programme. Les crédits ainsi reçus ont été utilisés par le CEA pour contribuer à l'avancement de travaux de recherche amont dans les domaines des sciences du vivant, des sciences et

techniques de l'information et de la communication, mais aussi des matériaux innovants, des capteurs de détection, de l'énergie (les microsources d'énergie photovoltaïque par exemple), les micro et nanotechnologies ou encore les techniques laser innovantes, toutes technologies utiles à la défense et auxquelles celle-ci, grâce au financement qu'elle offre, peut avoir accès alors même qu'elles sont conduites dans le cadre des activités civiles du CEA.

Enfin, le troisième ensemble est constitué par les recherches duales du CNES.

En 2011, la contribution du programme 191 au financement du CNES a été de 155,55 millions d'euros. Les priorités d'emploi des subventions ainsi versées sont conformes au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008. Au titre du programme 191, sont par exemple financés ou cofinancés des programmes de satellites développés à l'initiative du ministère de la défense ou destinés à l'usage de la défense, comme les programmes ELISA ou ATHENA, des programmes duaux dont la définition prend en compte un certain nombre de contraintes significatives destinées à satisfaire une demande du ministère de la défense (programmes PLEIADES ou ALTIKA), ou encore des actions de recherche et technologie présentant un intérêt pour la défense.

Le programme finance également des programmes civils présentant un intérêt dual reconnu, soit parce que l'utilisation via l'industrie ou d'autres agences sera utile à la défense, soit parce qu'ils présentent un intérêt politique (en tant qu'outil de souveraineté par exemple) ou pour le maintien de compétences industrielles stratégiques. Tel est notamment le cas de l'accès à l'espace, des systèmes orbitaux et de leurs composants, des innovations dans le domaine de la radiocommunication et de la navigation. Une part prépondérante des crédits attribués à ce titre au CNES concerne des démonstrateurs en vol.

Le tableau ci-après indique la répartition des crédits du programme entre les champs d'action des opérateurs.

RECHERCHE DUALE – CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

N° et intitulé de l'action <i>Prévision LFI 2011</i> <i>Consommation 2011</i>	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
1 – Recherche duale en sciences du vivant	12 096 750 11 531 706	12 096 750
2 – Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication	3 933 902 3 636 015	3 933 902
3 – Recherche duale dans le domaine aérospatial	162 273 466 155 550 243	162 273 466
4 – Autres recherches et développements technologiques duaux	18 390 993 18 023 471	18 390 993
<i>Total des CP prévus en LFI</i>	<i>196 695 111</i>	<i>196 695 111</i>
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)	-7 953 676	
Total des CP ouverts	188 741 435	
Total des CP consommés	188 741 435	

Au passage, la lecture du tableau permet de constater que l'ensemble des crédits ouverts ont été consommés.

2.– Des objectifs soigneusement surveillés.

Le programme ne compte que deux objectifs, chacun mesuré par un seul indicateur.

Le premier objectif porte sur l'amélioration de la qualité et de l'orientation des programmes de recherche civile répondant à des besoins de la défense. Un seul indicateur le mesure, la proportion du montant des projets pour lesquels des retombées pour la défense ont été précisément identifiées. Cette proportion n'est en 2011 que de 85,3 %, pour une cible 2013 de 90 %, mais après un passage à 79,5 % en 2010.

Pour être unique, cet indicateur n'en est pas moins très précisément surveillé. Ainsi, selon le RAP, « *Les montants totaux des travaux dont des retombées potentielles pour la Défense ont été identifiées s'élèvent à 33,19 millions d'euros pour la contribution au CEA (soit 100 % du montant versé par le ministère de la défense et des anciens combattants), à 127,8 millions d'euros pour la contribution au CNES (soit 82,16 % des 155,55 millions d'euros versés par le ministère de la défense et des anciens combattants au CNES). Ce qui conduit à un total de 160,99 millions d'euros, soit 85,3 % du montant total versé au programme, pourcentage inférieur à la prévision initiale mais en hausse de 5,8 points par rapport à la réalisation 2010. Cette nette amélioration s'explique notamment par le lancement de plusieurs nouveaux projets duaux (...). La surveillance de l'évolution de l'indicateur a conduit le comité de pilotage de l'équipe Défense du CNES à décider le lancement de plusieurs projets (les démonstrateurs CXCI et GRANDIR, la mission TARANIS) qui permettent de redresser la valeur de l'indicateur en 2011 par rapport à 2010 (79,5 %).* »

Le deuxième objectif est le soutien du développement des PME duales susceptibles de travailler pour les besoins de la défense. La réalisation est mesurée par le pourcentage du montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI. En 2011 ce taux a été de 4,9 %, contre 2,9 % en 2010, mais 5,3 % en 2009. La cible pour 2013 est de 5,5 %, taux fixé en cohérence avec celui qu'applique la DGA pour ses propres programmes.

Cependant, ce taux global recouvre des valeurs différentes selon les opérateurs. En effet, alors que le taux au CEA est de 8,7 % (selon la définition européenne), au CNES il n'est que de 4,15 %. Ce taux modeste correspond cependant à une hausse par rapport à 2010, du fait notamment « *d'une augmentation en valeur absolue des activités de sécurité nationale et de défense* » financées par le programme.

E.– LE PROGRAMME 142 : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES

1.– Des crédits d'abord affectés à l'enseignement supérieur agricole

Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* est géré par le ministère chargé de l'agriculture. Comme le programme 150, il se caractérise par une dualité d'objectifs. En effet, ses objectifs 1 et 2 sont relatifs à la qualité et aux coûts de gestion des formations. L'objectif 3 mesure lui la qualité des efforts de valorisation de la recherche.

Après les mouvements de gestion de l'année, il apparaît que le programme aura été doté de 297 936 155 euros de crédits de paiement, crédits consommés en totalité ou presque (297 928 851 euros). Au passage, à trois unités près, le plafond d'emplois aura été atteint.

Ces crédits se sont répartis entre 261,8 millions d'euros pour l'action 1 Enseignement supérieur et 36,2 millions d'euros pour l'action 2 : Recherche, développement et transferts de technologie. En réalité, le programme 142 retrace d'abord l'effort consacré à l'enseignement supérieur agricole. Vient à l'appui de cette remarque le fait que, selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes : « *Des réponses aux observations provisoires de la Cour, il ressort que le ministère de l'agriculture est favorable à ce que soit organisé à moyen terme, comme cela est fait pour l'enseignement général, le déversement a posteriori des crédits de l'enseignement supérieur court du programme 143 vers le programme 142.* »

Autrement dit, la vocation du programme à retracer les crédits destinés à l'enseignement supérieur agricole est avérée.

À l'exemple de celle du programme 150, cette situation pose la question de la mise en évidence des crédits consacrés à la recherche au sein de l'action 1. Pour le Rapporteur général, ces crédits devraient être identifiés.

Ce programme bénéficie par ailleurs de deux dépenses fiscales.

La première est la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur. Si son montant est faible (195 millions d'euros), il n'en représente pas moins les deux tiers des crédits budgétaires du programme et les trois quart de ceux consacrés à l'action 1.

La seconde consiste en « l'exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers ». Alors qu'elle a été instituée en 1948, son coût reste aujourd'hui inconnu du ministère, qui la compte pour zéro. Un effort de comptabilité devrait être entrepris.

2.– Une insuffisante prise en compte de la recherche par les objectifs

Le programme comporte trois objectifs, dont la réalisation est contrôlée par autant d'indicateurs.

Le premier objectif de l'action 1 Enseignement supérieur porte sur la formation d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes « *répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international.* » Il est mesuré par des indicateurs de taux d'insertion des diplômés, à 18 et à 12 mois après l'obtention du diplôme.

Alors que la cible d'insertion à 12 mois est fixée pour 2013 à 74,5 %, le résultat a été en 2011 de 75,6 %, taux supérieur à celui de la cible, pour une prévision de 73,6 %, après des réalisations de 73,6 % en 2009 et 73,3 % en 2010. Il faut cependant noter qu'il n'a pas été diplômé de vétérinaires en 2011, eu égard à l'allongement de la durée de leur cursus.

Quant au taux d'insertion à 18 mois, il a été de 89,6 % des diplômés, taux comparable à ceux de 2009 (89,5 %) et de 2010 (89,4 %), ainsi qu'à la prévision (89,5 %), en léger retrait par rapport à la cible fixée pour 2013 par le projet annuel de performances 2011.

Par ailleurs, le taux d'insertion à 12 mois mesure en fait cette insertion « *trois à six mois après l'obtention du diplôme* ». Selon le RAP, l'amélioration de 2,3 points « *s'accompagne de celle de la qualité des emplois occupés* », notamment pour les paysagistes.

De façon générale, la lecture du rapport annuel de performance semble indiquer une bonne réactivité des écoles aux demandes et aux fluctuations du marché du travail.

L'indicateur 2, qui mesure la réalisation de l'objectif 2 de l'action 1, retrace le coût unitaire de formation par étudiant. Ces coûts sont globalement inférieurs à la cible prévue pour 2013 par le projet annuel de performances en 2011 : le coût de formation d'un ingénieur aura en effet été de 12 742 euros,

pour une prévision de 13 700 euros et une cible de 14 700 euros, celui d'un vétérinaire de 15 354 euros pour une prévision et une cible de 16 100 euros, et enfin celui d'un paysagiste de 14 239 euros pour une prévision de 14 300 euros et une cible de 17 200 euros. Les coûts sont donc bien maîtrisés.

L'indicateur unique de l'action 2 porte sur la part des publications destinées aux secteurs professionnels et à l'appui aux politiques publiques.

Cet indicateur 3.1 est le seul qui mesure une sorte d'activité de recherche. Or, sa réalisation en 2011 n'apparaît pas satisfaisante. Alors qu'un taux de 27 % avait été prévu par le projet annuel de performances (pour une cible de 28 % en 2013), il ne s'est élevé qu'à 20,9 %.

Le paradoxe est que ce mauvais résultat a pour origine... une forte augmentation de la production scientifique, bref des publications de résultats de recherches ! Le Rapporteur général ne peut sur ce point que citer *in extenso* « l'analyse des résultats » présentée page 680 du rapport annuel de performance. « *La part des publications destinées aux secteurs professionnels et à l'appui aux politiques publiques connaît une diminution en 2011, dans un contexte global de forte augmentation de la production scientifique (académique, destinée aux secteurs professionnels, et en appui aux politiques publiques). Le volume global de la production scientifique a augmenté de + 12 % en 2011 (1 444 publications), et cette hausse a surtout concerné les publications purement scientifiques. En effet, suite à la mise en œuvre de la convention-cadre avec le ministère chargé de l'Agriculture, les comités de concertation interministériels prévus dans le contrat d'objectifs du CEMAGREF ont contribué à développer les publications dans le domaine académique (pour la recherche, pour l'expertise ou pour la formation), sans nuire cependant aux publications destinées aux secteurs professionnels et à l'appui aux politiques publiques. De fait, si le ratio nombre des publications destinées aux secteurs professionnels et à l'appui aux politiques publiques rapporté au nombre total de publications est en baisse de - 3, points par rapport à 2010, une analyse détaillée de la production scientifique montre que le nombre d'articles techniques est en quasi stabilité par rapport à l'année précédente (plus de 300 publications) ».*

Autrement dit, non seulement il n'existe pas d'indicateur de la production de recherche en matière agricole, mais toute progression des publications scientifiques dans ce domaine dégrade le seul indicateur consacré à la partie *recherche* !

Au bout du compte, non seulement le programme 142 n'est aucunement centré sur la recherche agricole, mais le seul indicateur consacré à cette action est inadéquat. Un important travail de refonte s'impose.

F.– LE PROGRAMME 186 : RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE

1.– Des crédits quasi-exclusivement consacrés à *Universcience*

Le programme 186 est, à l'exception du programme 191, le plus petit programme de la mission. Ses crédits de paiement votés en loi de finances initiale ne se montent qu'à 125 025 844 euros, sur lesquels, après ouvertures et annulations, 124 335 739 euros ont été ouverts et 123 588 911 consommés, soit 99,4 % des crédits ouverts.

Ce programme est géré par le ministère de la Culture. Plus exactement, la quasi-totalité des crédits – 93 % – est gérée par un opérateur unique, *Universcience*, établissement public créé par le regroupement de la Cité des sciences et de l'industrie et du Palais de la découverte. Cette situation caractérise bien les objectifs du programme. La mission d'*Universcience* est en effet de rendre accessible à tous les publics les savoirs scientifiques, techniques et industriels, et de présenter les enjeux de société liés à leur évolution.

Témoigne aussi de cette orientation privilégiée vers la diffusion des savoirs scientifiques et la réflexion sur leurs enjeux la répartition des crédits du programme. L'action 1 Recherche culturelle n'aura consommé que 9 millions d'euros de crédits de paiement ; en revanche, l'action 2 Culture scientifique et technique aura, elle, consommé 114,6 millions d'euros, soit les 93 % attribués à *Universcience*.

Le caractère limité des crédits ouverts au titre de la recherche culturelle a amené le ministère de la Culture à appuyer la participation de ses structures de recherche et d'enseignement supérieur aux dispositifs d'équipements d'excellence (équipex), laboratoires d'excellence (labex) et initiatives d'excellence (idex). Deux équipes et neuf labels ont ainsi été retenus, au profit notamment du Centre de recherche et d'innovation des musées de France. De façon générale, selon le RAP, « *l'ensemble des priorités de la recherche culturelle est ainsi abordé : conservation-restauration du patrimoine, archéologie, architecture et qualité environnementale, création et innovation, outils numériques. Ces priorités s'intègrent dans une logique interdisciplinaire* ».

Cela dit, eu égard aux montants qui y sont affectés, le programme ne recouvre pas tout le champ de la recherche culturelle. Ainsi les crédits déconcentrés destinés aux fouilles archéologiques programmées en région ont été transférés vers le programme 175 *Patrimoines* de la mission *Culture*.

2.– Une définition et une mesure des objectifs qui négligent la recherche culturelle

L'orientation du programme vers la diffusion de la culture scientifique et la place écrasante d'Universcience se traduisent clairement dans les objectifs du programme et les indicateurs qui les mesurent.

L'objectif 1 est relatif à la promotion, « *auprès du public le plus large* », de la recherche culturelle et de la culture scientifique et technique. Il est mesuré par deux indicateurs, qui, comme il est logique, concernent tous les deux Universcience. Le premier porte sur l'évolution du nombre annuel de visiteurs « physiques et virtuels » d'Universcience, le second sur leur taux de satisfaction.

Les résultats de fréquentation font apparaître une évolution des pratiques du public : après plus de 3,5 millions de visiteurs en 2009 et 2010, ceux-ci n'ont été que 3,16 millions en 2011, en baisse de près de 11 %. En revanche, le nombre de personnes ayant fréquenté les sites Internet d'Universcience continue de progresser. Après 7,6 millions en 2009 et 8,7 en 2010, le nombre des visiteurs virtuels est passé à 9 millions en 2011.

Le ministère de la Culture attribue la diminution du nombre de visiteurs « physiques » à l'évolution de la programmation, le grand succès public en 2010 de l'exposition : « la Faim des dinosaures » n'ayant pas trouvé de relais suffisant en 2011.

Le taux de satisfaction des visiteurs est lui aussi en diminution. Après 74 % en 2009 et 73 % en 2010, il passe à moins de 71 %. Cette diminution est expliquée par la redéfinition du taux de satisfaction des visiteurs d'Universcience en 2011, à l'occasion de l'accord d'intéressement de l'établissement public pour 2011/2013. Le taux de satisfaction est par ailleurs différent selon les sites : 72 % à la Cité des sciences et 68,5 % au Palais de la Découverte.

Le deuxième objectif porte sur le renforcement de l'autonomie financière des établissements publics diffusant la culture scientifique et technique, « *notamment par l'amélioration de la part de leurs ressources propres* ».

Le seul indicateur qui mesure ce renforcement porte évidemment sur la part des ressources propres d'Universcience. Elle est en diminution : de 21,1 % en 2009, elle est passée à 19,7 % en 2010 et à 17,9 % en 2011, pour une cible en 2013 de 20,5 % à 22 %.

Le rapport annuel de performance explique cette diminution « *notamment par les investissements importants liés à la rénovation de l'espace d'accueil de l'établissement* ». Cela laisse le Rapporteur général dubitatif : si cette rénovation a été financée sur ressources propres, ne faudrait-il pas en réintégrer le coût dans le pourcentage ? Et si tel n'est pas le cas, l'explication peut-elle rester valable ?

Enfin, si le rapport annuel de performance mentionne bien d'autres précisions sur Universcience (notamment sur la gestion de ses effectifs), le Rapporteur général s'étonne qu'aucun indicateur ne mesure d'éventuels objectifs formulés pour la recherche culturelle et ses 9 millions d'euros de crédits. Dans ces conditions, on peut se demander si cette action ne devrait pas être présentée au sein d'autres projets annuels et rapports annuels de performance dépendant du ministère de la culture.

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
RECHERCHE DANS LES DOMAINES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME 187 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES</i> :	431
A.– LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EST CONFORME À LA PRÉVISION.....	431
1.– Des dépenses égales aux crédits	431
2.– La stratégie de l'État en matière de gestion des ressources et des milieux n'est guère mise en œuvre	432
B.– DES PERFORMANCES ENCOURAGEANTES	433
II.– LE PROGRAMME 190 <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE</i> : POUR UN VRAI SUIVI DE LA PERFORMANCE.....	434
A. – UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DIFFICILE A APPRÉCIER PAR OPÉRATEUR	434
B.– DES RÉSULTATS HÉTÉROGÈNES	435
1.– Le CEA, l'IRSN et l'IFP EN améliorent les résultats de partenariat industriels mais les nouvelles technologies de l'énergie marquent le pas	435
2. – Les investissements d'avenir ont marqué l'activité des opérateurs.....	436

Le rapport spécial Recherche dans les domaines du développement durable regroupe deux programmes gérés par deux ministères différents, le programme 187 *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources*, sous la responsabilité du ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur (MESR), et le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable*, sous la responsabilité du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie. Les crédits de cette mission représentent 11 % du total des dépenses nettes de la Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs) en 2011, cette mission étant elle-même la cinquième de l'État en volume de crédits.

Entre 2007 et 2011, les crédits de la MIREs ont connu une évolution particulièrement soutenue en raison de son caractère de priorité affichée (hors investissements d'avenir) : + 3,983 milliard d'euros à périmètre courant en crédits de paiement, soit +18,7 %. Cette croissance est concentrée sur les exercices 2007 à 2009, où les crédits ont augmenté de 13,8 %. Entre 2009 et 2011, la progression est ramenée à 4,2 %, soit un rythme annuel de +2,05 %. Le tableau ci-dessous permet de retracer l'évolution des programmes 187 et 190 au sein de la Mires depuis 2007.

EXÉCUTION DES CRÉDITS 2007-2011 (PÉRIMÈTRE COURANT)

(en millions d'euros et %)

CP	2007	2008	2009	2010	2011	Évolution 2007-2011		Évol 2007-2009	Évol 2009-2011
150 ⁽¹⁾	10 762	11 355	11 986	12 260	12 366	1 604	14,9 %	11,4 %	3,2 %
231	1 853	1 934	2 093	2 163	2 177	323	17,4 %	12,9 %	4,0 %
172	3 638	4 783	4 994	5 130	5 033	1 395	38,3 %	37,3 %	0,8 %
187	1 125	1 209	1 224	1 232	1 237	112	9,9 %	8,7 %	1,1 %
193	1 247	1 238	1 270	1 278	1 376	129	10,3 %	1,8 %	8,4 %
190	1 233	1 217	1 260	1 264	1 444	211	17,1 %	2,2 %	14,6 %
192	883	450	832	986	1 091	208	23,5 %	-5,7 %	31,0 %
191	196	195	200	194	189	-7	-3,8 %	1,9 %	-5,6 %
186	148	143	154	152	124	-24	-16,5 %	4,3 %	-20 %
142	265	275	292	302	298	33	12,4 %	10,3 %	1,9 %
Total	21 352	22 799	24 307	24 962	25 335	3 983	18,7 %	13,8 %	4,2 %

(1) Les évolutions des programmes 150 et 231 sont respectivement majorées et minorées par suite du transfert en 2010 depuis le programme 231 vers le programme 150 de la masse salariale et des effectifs de certains personnels universitaires.

Source : Cour des comptes

I.- LE PROGRAMME 187 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES :

Le programme 187 cherche à constituer un pôle de recherche et d'expertise de niveau mondial pour développer la gestion durable des milieux et la mise en valeur des ressources naturelles, en matière d'appui au développement et de gestion des risques sanitaires et environnementaux. Il regroupe 6 opérateurs reconnus comme l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), le Centre national du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts (CEMAGREF), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, CIRAD, le Bureau de recherches géologiques et minières, BRGM, l'IFREMER, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer IFREMER, et l'Institut de la recherche pour le développement (IRD).

Le programme n'a pas connu d'évolution de périmètre ou de structure en 2011 et aucune dépense fiscale n'y est rattachée. Avec 1 237 millions d'euros de crédits de paiement dépensés en 2011, il représente 5 % des dépenses de la mission, en diminution régulière depuis quelques années, puisque cette part s'élevait à 5,41 % en 2007. En effet, si les crédits consacrés à la MIREs ont régulièrement augmenté depuis 2007, ceux du programme 187 ont progressé à un rythme moins rapide.

A.- LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EST CONFORME À LA PRÉVISION

Les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 1,23 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

1.- Des dépenses égales aux crédits

Les crédits consommés s'élèvent à 1,23 milliard d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Le taux d'exécution est donc de 100 %.

S'agissant des mouvements de fongibilité, la totalité des crédits relevant du titre 3 (dépenses de fonctionnement), et les personnels de soutien des administrations centrales ou déconcentrées étant rémunérés par d'autres programmes de la MIREs, la question de mouvements du titre 2 vers le hors titre 2 ne se pose pas. La fongibilité entre les actions du programme 187, relevant toutes du titre 3, est totale, mais il s'agit, dans le cas d'une subvention pour charges de service public, d'une facilité de gestion toute théorique et visiblement inusitée, dans la mesure où les dotations par actions sont inscrites en recettes des budgets des opérateurs : le responsable de programme, qui n'a qu'une marge de manœuvre limitée sur les crédits dont il n'a pas directement la charge, ne redistribue jamais le montant des actions en gestion.

Le programme étant uniquement dépensé en subventions pour charges de service public, la « Justification au premier euro » – JPE –, qui retrace les seules dépenses budgétées et réalisées par le programme, est réduite à un simple rappel des crédits par action, sans présenter la ventilation budgétaire de chaque action.

2.– La stratégie de l'État en matière de gestion des ressources et des milieux n'est guère mise en œuvre

Pour la Cour des comptes, le responsable du programme 187 qui est le Directeur général pour la recherche et pour l'innovation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, n'a pas en réalité la maîtrise des crédits réservés. Ceux-ci relèvent en fait d'un ajustement politique sur mesure par opérateur, loin des objectifs de l'article 51 concernant les projets annuels de performance de la loi organique relative aux lois de finances.

La Cour des comptes observait l'an dernier que *« le programme 187, constitué sur l'impulsion des opérateurs, a porté certains fruits : le développement d'une réflexion de fond sur la notion d'expertise, tant pour les indicateurs que dans le domaine de l'évaluation, ou encore le lancement de l'alliance thématique ALLENI (alimentation, eau, climat, territoire), créée le 9 février 2010. Toutefois, ces avancées dévaluent au final l'utilité du programme. En effet, si le programme présente un ensemble d'actions concourant à une même politique publique, il ne permet pas la mise en œuvre de la stratégie de l'État en matière de gestion des ressources et des milieux. »* Il n'est pas avéré que les autres instruments de pilotage des opérateurs, comme les conseils d'administration, permettent à la Direction générale pour la recherche et pour l'innovation de mettre en œuvre les objectifs du programme. En effet, la tutelle des opérateurs est parfois partagée avec d'autres ministères, comme c'est le cas pour le CEMAGREF (Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts), copiloté par le ministère chargé de l'agriculture et le ministère chargé de la recherche.

Nonobstant cette observation critique, les opérateurs du programme se sont impliqués dans le programme d'investissements d'avenir lancé en 2011, en soumettant leurs candidatures aux projets de laboratoires d'excellence, aux initiatives d'excellence ainsi qu'aux projets de sociétés d'accélération du transfert de technologie, conformément à l'objectif du renforcement des relations avec l'enseignement supérieur. Mais seuls les comptes de l'IFREMER et de l'INRA relatent des consommations de crédit enregistrées à ce titre en 2011. Les opérateurs se sont également associés à l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement.

Cette analyse confirme le constat, déjà avancé et réaffirmé par la Cour les années précédentes, selon lequel le programme 187, et d'ailleurs le 190, correspondent davantage à une présentation formelle de l'activité des opérateurs qu'à un outil d'allocation des ressources budgétaires en fonction de priorités et d'une stratégie.

Ainsi, la Cour a-t-elle observé, compte tenu de la prééminence de l'attribution d'une subvention globalisée pour charge de service public sur une allocation des moyens par action, et au-delà des recommandations présentées ci-dessus, que le ministère pourrait faire le choix entre deux solutions :

– « *mettre en œuvre les dispositions de la LOLF en donnant une consistance réelle et opératoire aux actions du programme,*

– *considérer ce programme comme devant décrire le système d'allocation des ressources aux opérateurs ce qui, bien qu'étant opposé à la lettre et à l'esprit de la LOLF, correspond à la réalité observée et qui pourrait conduire à consacrer une action par opérateur bénéficiaire des crédits du programme. »*

B.- DES PERFORMANCES ENCOURAGEANTES

Les indicateurs mesurant la production scientifique des organismes de recherche montrent que la part des publications des opérateurs du programme reste stable ou en légère augmentation dans la production européenne et mondiale. Les indicateurs relatifs à l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées par la valorisation des résultats de recherche progressent sensiblement en 2011.

Le ratio mesurant la rentabilité de la politique de valorisation a poursuivi sa progression (4,9) dépassant la valeur cible fixée à 4,5 dans le projet annuel de performances 2011. Ce résultat traduit une amélioration de la gestion des portefeuilles de brevets des opérateurs, avec des ressources progressant plus vite que les dépenses. Le montant des contrats de recherche avec les entreprises progresse fortement en 2011 (de 1,89 en 2008 à 1,96 en 2010, puis 2,63 en 2011), jusqu'à représenter l'essentiel de l'augmentation des ressources en 2011.

Les indicateurs mesurant la contribution des opérateurs au développement du Sud par le partenariat scientifiques et technologiques montrent une progression. La part des co-publications avec les pays du Sud augmente (de 18,5 % en 2010 à 20,5 % en 2011). Par exemple, le CIRAD s'est associé avec 11 pays producteurs de cacao et a amélioré la sélection de nouvelles variétés plus résistantes aux maladies. Le génome du bananier *Musa acuminata* a été séquencé dans le cadre d'un projet retenu par l'Agence nationale de recherche.

Enfin, l'objectif d'intégration à l'espace européen de la recherche n'a que peu progressé par rapport aux années précédentes. Malgré la hausse de la participation des opérateurs du programme au projet commun de recherche de l'union Européenne, la concurrence des autres pays de l'Union n'a pas joué en notre faveur. Les laboratoires se seraient plus impliqués sur les appels à projet de l'Agence nationale de la recherche (ANR), les constitutions de pôles de recherche et d'enseignement supérieur et les investissements d'avenir que sur le Projet

commun de recherche européen. Par contre, la part des co-publications européennes a augmenté. S'agissant de l'IFREMER, il serait souhaitable d'avoir plus d'informations du rapport annuel de performance sur la gouvernance de la flotte océanographique française et son intégration à l'espace européen de la recherche.

II.- LE PROGRAMME 190 RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE : POUR UN VRAI SUIVI DE LA PERFORMANCE

Le programme 190 recouvre les domaines de l'énergie, des écosystèmes, de la construction, des systèmes urbains, des systèmes de transport, des risques matériels et technologiques, et du climat.

Conçu dans une logique de politique transversale de développement durable issue du Grenelle de l'environnement, il devrait témoigner d'une cohérence entre les recherches conduites par les 7 opérateurs concernés : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), Institut français du pétrole-énergies nouvelles (IFP EN), Institut de radioprotection et sûreté nucléaire (IRSN), Laboratoire des ponts et chaussées (LCPC), fusionné avec l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) pour donner l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ainsi que les agences d'objectifs : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement du travail (ANSES). Le Centre scientifique et technique du bâtiment n'est plus opérateur de l'Etat depuis 2010 mais participe également à la mise en œuvre du programme.

Le pilotage du programme appartient au directeur pour la recherche et l'innovation au sein du Commissariat général au Développement durable du ministère de l'Écologie. Mais l'on peut s'interroger sur le poids politique d'une direction de 25, ou 43 ETPT (l'écart entre les chiffres est lié à « *des erreurs dans l'imputation des effectifs par action* ») face au poids d'opérateurs comme le CEA ou l'IFPEN.

A. – UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DIFFICILE A APPRÉCIER PAR OPÉRATEUR

Les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale pour 2011 s'élevaient à 1,3 milliard d'euros, 1,4 milliard d'euros d'autorisations d'engagement a été consommé. Les crédits de paiement prévus s'élevaient à 1,3 milliard d'euros pour 2011, 1,4 milliard de crédits a été consommé. Le tableau ci-dessous rappelle l'exécution du programme 190 de la mission en 2011, hors programme Investissements d'avenir.

EXÉCUTION 2011 DU PROGRAMME 190 EN AE ET CP

(en millions d'euros)

	LFI	Reports	LFR		Mouvements réglementaires		FdC	Crédits ouverts	Exécution
			+	-	+	-			
AE	1 332,09	7,71	0,00	14,62	0,00	9,56	100,11	1 415,73	1 409,56
CP	1 371,17	0,65	0,00	14,62	0,00	12,88	100,11	1 444,44	1 444,43

Source : Cour des comptes

Tous les opérateurs ont vu leur subvention au titre du programme 190 diminuer en raison des annulations de crédit survenues en loi de finances rectificatives des 29 juillet et 19 septembre 2011 ; le Rapport annuel de performance justifie les écarts entre prévision en loi de finances initiale et la consommation des crédits par des annulations de mise en réserve de précaution.

Les conséquences de la diminution des subventions versées au titre de la recherche pour le développement durable sur les résultats et la gestion des opérateurs doit s'apprécier au regard de l'évolution totale des subventions versées par l'État au titre des autres programmes de recherche dont bénéficient les établissements publics. Une présentation synthétique serait véritablement utile, s'agissant d'opérateurs aussi essentiels pour le développement de la recherche en France.

B.- DES RÉSULTATS HÉTÉROGÈNES

Certains indicateurs progressent légèrement pour tous les organismes, comme le nombre de publications ou la part des contrats de recherche dans les recettes totales des organismes, sans atteindre la prévision du projet annuel de performances 2011. Les établissements ont poursuivi leurs efforts pour développer la recherche partenariale avec les industriels dans un contexte budgétaire contraint. La reconnaissance scientifique mesurée par l'indice de citation ainsi que la part des financements européens dans les ressources totales des instituts de recherche sont stables ou en légère régression.

1.- Le CEA, l'IRSN et l'IFP EN améliorent les résultats de partenariat industriels mais les nouvelles technologies de l'énergie marquent le pas

Les nouveaux contrats d'objectifs signés en 2011 avec le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, et avec IFPEN doivent prendre en compte les objectifs de la politique nationale de maîtrise de l'énergie et de développement des nouvelles technologies de l'énergie.

On connaît la forte participation des industriels au financement des recherches d'optimisation du nucléaire industriel actuel (82 %). En ce qui concerne les transferts des nouvelles technologies de l'énergie auprès des industriels à partir des travaux du Commissariat à l'énergie atomique et de L'IFPEN, l'augmentation connue de 2006 à 2009 se stabilise et souffre, pour

le CEA, de la mise en redressement judiciaire de la société Photowatt comme de la mise sous administration judiciaire de la société Choren. Grâce à une politique volontariste, le nombre de brevets déposés a augmenté mais un environnement du marché mondial difficile dans le photovoltaïque a obéré les résultats 2011.

Les résultats du CEA en 2011 sont cependant supérieurs aux prévisions, du fait que les recettes provenant des industriels du nucléaire et des partenaires ont augmenté de manière soutenue et rapide. Sur la période de 2008 à 2010, le taux de participation des industriels et des partenaires au financement des programmes de recherche du CEA en matière nucléaire a progressé de 20 points.

Dans le domaine des risques, l'accident nucléaire de Fukushima au Japon en mars 2011 a eu un impact fort sur l'activité de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Le centre technique de crise de l'institut a été mobilisé pour mettre en œuvre les engagements du Président de la République en matière d'évaluations complémentaires de sûreté sur le parc électronucléaire français. L'accident de Fukushima a conduit l'IRSN à redéfinir de nouvelles priorités pour la sûreté nucléaire comme les aléas sismiques et leurs conséquences, les capacités de prédiction de la dispersion des radionucléides, la compréhension des phénomènes régissant la progression des accidents graves. La diffusion et l'impact des radionucléides rejetés dans l'environnement sur les écosystèmes terrestres et marins, le développement de nouveaux dosimètres opérationnels ou encore l'impact des facteurs organisationnels et humains dans le système de décision ont dû être réévalués.

L'indicateur de compétitivité de l'industrie aéronautique, soutenue par le système des avances remboursables, s'explique par un nombre record de livraison d'Airbus.

2.– Les investissements d'avenir ont marqué l'activité des opérateurs

Les opérateurs du programme se sont également fortement impliqués dans le cadre des Investissements d'avenir, que ce soit par la gestion de programmes ou par la présentation de projets. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), chargée de la gestion de quatre programmes des Investissements d'avenir, a élaboré 16 feuilles de route stratégiques pour accompagner le lancement de 23 appels à manifestation d'intérêts dans le cadre desquels elle a reçu plus de 330 projets et en a déjà sélectionnés plus de 160 pour instruction. L'IFSTTAR a remporté deux succès dans le cadre du programme Institut de recherche technologique (IRT) avec le projet RAILENIUM, d'envergure internationale, en matière d'infrastructure ferroviaire, et dans le cadre des EQUIPEX avec le projet SENSECITY sur les nanomatériaux et nanocapteurs pour les infrastructures, la ville, les transports et l'environnement. Le consortium RAILENIUM est constitué par l'association de l'IFSTTAR à 7 établissements d'enseignement supérieur (fédérés autour du PRES Lille Nord de France), 18 acteurs économiques entraînés par Réseaux Ferroviaires de France (avec les

entreprises Alstom, Ansaldo, Bouygues, Colas Rail, Egis Rail, Eurotunnel, GHH-Valdunes, Mermec, Norpac, Sateba, Setec, la SNCF, Tata Steel, Thalés 3S, Vossloh, figurant parmi les leaders industriels de l'infrastructure ferroviaire) et 4 communautés locales accompagnant le Conseil Régional Nord-Pas de Calais.

L'INERIS s'est impliqué dans 4 projets relatifs aux programmes Institut d'excellence en Énergie décarbonée et chimie verte (IEED) et Laboratoires d'excellence (Labex). IFP Énergies nouvelles est l'un des principaux acteurs du projet d'IEED INDEED, l'un des deux premiers sélectionnés. Enfin, le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et l'IFSTTAR se sont également impliqués dans des projets d'IEED.

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME 150 <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i>	441
A.– <i>POURSUITE EN 2011 DES GRANDS CHANTIERS LANCÉS LES ANNÉES PRÉCÉDENTES</i>	441
1.– Une priorité particulière donnée aux dépenses d'enseignement supérieur et de recherche, « dépenses d'avenir »	441
<i>a) Le financement budgétaire : le programme 150</i>	441
<i>b) Les financements extrabudgétaires entrant dans le champ du programme</i>	442
2.– Le passage des établissements d'enseignement supérieur aux responsabilités et compétences élargies (RCE), avec possible dévolution du patrimoine	442
3.– La poursuite de l'effort pour mieux répondre aux besoins de qualification	443
B.– <i>UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AU SUIVI DIFFICILE</i>	443
1.– Les spécificités du programme 150 compliquent le suivi de son exécution	443
2.– L'exécution budgétaire du programme : quelques tendances à surveiller	444
<i>a) La gestion budgétaire de l'État</i>	444
<i>b) Le dynamisme des emplois hors plafond des opérateurs</i>	445
<i>c) L'exécution des dotations des établissements passés aux RCE</i>	446
3.– Adapter le suivi budgétaire du programme au passage aux RCE	446
C.– <i>LA MESURE DE LA PERFORMANCE</i>	447
1.– L'enseignement supérieur	447
2.– L'accès aux ressources documentaires	448
3.– La recherche universitaire	449
II.– LE PROGRAMME 231 <i>VIE ÉTUDIANTE</i>	449
A.– <i>POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX ÉTUDES SUPÉRIEURES</i>	449
1.– Les champs d'action de la politique de vie étudiante	449
2.– Un effort accentué en faveur des aides directes depuis 2010	450
3.– Un programme qui dispose de crédits en augmentation	451

B.– EXÉCUTION DU PROGRAMME : L'IMPASSE DU FINANCEMENT DES AIDES DIRECTES.....	451
1.– Une exécution marquée par des mouvements de crédits amples et tardifs.....	451
2.– L'« insoutenabilité absolue » du programme	452
C.– LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE.....	453
1.– Objectif 1 : contribuer à promouvoir l'égalité des chances pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur des différentes classes sociales.....	453
2.– Objectif 2 : améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts.....	453
3.– Objectif 3 : Développer la prévention dans le domaine de la santé	453

Les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante* sont deux programmes de la mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur (MIREs) qui concentrent les crédits affectés aux études supérieures. La MIREs est la cinquième mission la plus importante du budget de l'État en termes de montant, avec 25,184 milliards d'euros de crédits de paiement votés en loi de finances initiale (LFI). Le programme 150 représente à lui seul 49 % de ce total.

I.- LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

A.- POURSUITE EN 2011 DES GRANDS CHANTIERS LANCÉS LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

1.- Une priorité particulière donnée aux dépenses d'enseignement supérieur et de recherche, « dépenses d'avenir »

En 2011, les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche, considérées comme des « dépenses d'avenir » susceptibles d'accroître le potentiel de croissance du pays, ont fait l'objet d'une priorité affichée du Gouvernement.

a) Le financement budgétaire : le programme 150

Le programme 150 concentre la plupart des crédits affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire. La loi de finances initiale pour 2011 l'a doté de 12,541 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 12,344 milliards en crédits de paiement⁽¹⁾. 12,385 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 12,366 milliards de crédits de paiement ont effectivement été consommés, soit une légère hausse (+ 0,8 % et + 0,9 %) par rapport à 2010. Les moyens du programme s'étaient accrus de 11 % en crédits de paiement entre 2007 et 2009 ; ils ont augmenté de 3 % entre 2009 et 2011.

Par ailleurs, le ministère de l'enseignement supérieur et les opérateurs qui lui sont rattachés sont exonérés de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux. La loi de finances initiale pour 2011 prévoyait ainsi un plafond global de 167 150 emplois pour le programme ; toutefois seuls 162 226 emplois sous plafond étaient effectivement occupés fin 2011, auxquels il faut cependant ajouter 20 146 emplois hors plafond, contre 13 392 prévus en loi de finances initiale. Le programme 150 compte ainsi au total 182 372 emplois en 2011, contre 181 419 en 2010 (165 701 sous plafond et 15 718 hors plafond), soit une progression de 0,5 %.

(1) Ce chiffre inclut les crédits votés en loi de finances initiale et les attributions de produits et fonds de concours prévus en loi de finances initiale.

b) Les financements extrabudgétaires entrant dans le champ du programme

La Cour des comptes définit l'intervention extrabudgétaire de l'État par deux critères : l'exclusion du recours aux flux budgétaires d'une part, et la non-application des principes du droit budgétaire – annualité, unité, universalité, spécialité – d'autre part. Ces financements ont pris une ampleur croissante ces dernières années, du fait de leur impact limité sur les finances publiques.

Il s'agit notamment du plan Campus lancé en 2007 et destiné à rénover le patrimoine immobilier universitaire. Plusieurs sites sélectionnés dans le cadre d'un appel à projet perçoivent les intérêts des dotations affectées à ce projet (270 millions d'euros au total en 2010 et 2011), et qui proviennent de la cession d'une fraction du capital d'EDF et des Investissements d'avenir. L'information relative à ces intérêts figure dans les annexes budgétaires relatives aux comptes de commerce, mais n'est pas retracée au sein des actions du programme, alors que plusieurs de ses opérateurs en bénéficient. Le ministère s'est engagé à produire dans le cadre de la discussion et du vote de la prochaine loi de finances un rapport annuel d'exécution du plan Campus.

Par ailleurs, le programme Investissements d'avenir (PIA) mis en œuvre en 2010 bénéficie en premier lieu aux opérateurs de la MIREs, pour un montant total de 21,9 milliards d'euros, provenant du grand emprunt levé en 2010. Les crédits empruntés par l'État ont cessé de figurer dans les écritures budgétaires aussitôt après leur transfert aux opérateurs. Pourtant, l'engagement et le paiement des crédits se dérouleront sur une période de dix ans. Les recettes perçues par les opérateurs devront être comptabilisées sur une ligne spécialement dédiée à cet effet afin d'en garantir le suivi au sein des budgets ; ce suivi devrait être effectif dans les rapports annuels de performance pour 2012.

2.– Le passage des établissements d'enseignement supérieur aux responsabilités et compétences élargies (RCE), avec possible dévolution du patrimoine

L'année 2011 a marqué une nouvelle étape dans le passage des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE), tel que prévu par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007¹. Aux 56 établissements ayant accédé aux RCE en 2009 et 2010 se sont adjoints 30 établissements supplémentaires le 1^{er} janvier 2011. À noter que 14 nouveaux établissements ont accédé aux RCE le 1^{er} janvier 2012.

(1) Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités

D'un point de vue budgétaire, ce passage se traduit par des transferts massifs de crédits depuis le titre 2 vers le titre 3 du programme. En effet, les établissements passés aux RCE gèrent eux-mêmes la masse salariale de tous leurs personnels, et ne sont plus financés que par une unique subvention pour charges de service public, garante de leur autonomie.

La loi LRU a prévu comme ultime étape de l'autonomisation des universités le possible transfert aux établissements candidats de la propriété du patrimoine appartenant à l'État. Cette étape est délicate, car elle implique de réels efforts de la part des établissements candidats, une mise en sécurité et en état préalable du patrimoine, et une planification de l'accompagnement financier de la dévolution par l'État. Trois transferts de propriété ont eu lieu en 2011, aux universités de Clermont I, Toulouse I et Poitiers. Toutefois le processus de dévolution en est encore au stade expérimental.

3.– La poursuite de l'effort pour mieux répondre aux besoins de qualification

L'année 2011 a été marquée par le lancement de la deuxième étape du plan pluriannuel pour la réussite en licence, initié en 2007. L'arrêté du 1^{er} août 2011 relatif à la licence a rénové la réglementation de ce diplôme, en formalisation expressément sa double vocation : insertion professionnelle et poursuite des études. L'arrêté a élaboré des référentiels de compétence fixant les objectifs à atteindre avec la formation en licence. Il a par ailleurs défini un volume horaire minimal de 1 500 heures de cours sur l'ensemble de la formation.

Le souci de mieux répondre aux besoins de qualification du supérieur conduit nécessairement à renforcer les démarches d'orientation, afin de faciliter la transition entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur. À cette fin, la circulaire commune de la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du 24 juin 2011 a précisé les conditions de mise en œuvre d'un conseil d'orientation anticipé dès la classe de première, avec une attention accrue portée aux lycéens des établissements professionnels et aux élèves handicapés. La circulaire invite par ailleurs les recteurs à coordonner les initiatives nombreuses prises en la matière avec les dispositifs issus de la réforme du lycée.

B.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AU SUIVI DIFFICILE

1.– Les spécificités du programme 150 compliquent le suivi de son exécution

La structure du programme 150 ne facilite pas le suivi de l'exécution des crédits affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire. En premier lieu, seuls 76,8 % des crédits destinés à l'enseignement supérieur y figurent, les crédits restants étant répartis dans 14 autres missions, principalement la mission Enseignement scolaire (14 % du total). Il convient à cet égard de

s'interroger sur l'opportunité de rapatrier au sein du programme 150 les crédits du ministère de l'éducation nationale affectés aux formations supérieures (établissements préparant le brevet de technicien supérieur ; classes préparatoires aux grandes écoles).

Par ailleurs, le programme 150 concourt à la mise en œuvre de deux grandes politiques publiques distinctes : l'enseignement supérieur et la recherche universitaire. Il ne serait certes pas opportun d'en faire deux programmes séparés, dans la mesure où il s'agit de deux champs très liés et dont il est même souhaitable de renforcer les synergies. Toutefois, la structure du programme ne donne pas une vision globale des moyens affectés à chacune de ces deux politiques publiques. Il faut descendre au niveau des actions pour obtenir cette information ; celles-ci retracent les dépenses par niveau de formation (licence, master, doctorat) et par domaine de recherche. La Cour des comptes suggère ainsi ⁽¹⁾ qu'un agrégat soit créé au niveau de la mission, récapitulant l'effort global de formation d'une part, et de recherche d'autre part, de façon à améliorer l'information du Parlement sur la conduite de ces politiques publiques. On ne peut qu'encourager la mise au point de cet agrégat.

Enfin, dernière spécificité du programme 150, la prépondérance des opérateurs – essentiellement les établissements d'enseignement supérieur – en son sein. Cette spécificité est celle de la MIREs dans son ensemble : comme le relève la Cour des comptes, plus 90 % du plafond d'emploi de la mission est exécuté par des opérateurs. Il faut dès lors, pour suivre l'exécution des crédits, connaître précisément la manière dont les subventions pour charges de service public sont attribuées, obtenir des établissements qu'ils rendent compte de leur usage, et adapter les documents budgétaires fournis au Parlement en conséquence.

2.– L'exécution budgétaire du programme : quelques tendances à surveiller

a) La gestion budgétaire de l'État

Le programme avait été crédité en loi de finances initiale pour 2011 de 12,480 milliards d'euros en autorisations d'engagement, et 12,270 milliards d'euros en crédits de paiement. Divers mouvements de crédits ont conduit à majorer les autorisations d'engagement de 526 millions d'euros, et les crédits de paiement de 112 millions d'euros. Le niveau élevé des ouvertures d'autorisations d'engagement en gestion s'explique notamment par l'importance des reports.

Au total, on recense : 8 décrets de transfert ; un décret d'avance qui a annulé en fin de gestion 13 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12 millions en crédits de paiement au profit du financement des bourses sur critères sociaux du programme 231 ; trois reports de crédits, dont deux reports d'autorisations d'engagement affectées mais non engagées dans le cadre de l'exécution des contrats de plan État Région (CPER) pour un montant total

(1) Cour des comptes, « Résultat en gestion budgétaire de l'État en 2011 », mai 2012.

de 233 millions d'euros ; des crédits de fonds de concours à hauteur de 68 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56 millions en crédits de paiement, correspondant au cofinancement du volet immobilier des CPER. À la fin de l'exercice, 621 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17 millions en crédits de paiement demeurent non consommés.

Par ailleurs, des mouvements massifs de fongibilité asymétrique ont permis d'accompagner le passage des établissements aux RCE : au total 105 millions ont ainsi été déplacés du titre 2 vers le titre 3.

La formation en licence a absorbé 2,732 milliards d'euros en crédits de paiement, soit 22 % des crédits du programme ; la formation en master 2,277 milliards (18 %) ; la formation en doctorat 334 millions d'euros (3 %) ; et la recherche dans ses divers champs 3,676 milliards d'euros (30 %). Par ailleurs, les dépenses immobilières, pour la plupart prévues dans le cadre de contrats de partenariat ou de contrats de plan État-régions, se sont élevées à 1,292 milliard d'euros. Enfin, 94 millions d'euros ont permis de subventionner les établissements d'enseignement privé, 441 millions ont été affectés aux bibliothèques, et 96 millions à la diffusion des savoirs et aux musées. Toutefois, la Cour des comptes souligne le manque de fiabilité des données fournies au niveau des actions, qui résulte du mode de calcul retenu pour répartir les dépenses et pour affecter la masse salariale entre formation et recherche (hypothèse peu réaliste d'un partage égal du temps des enseignants-chercheurs entre les activités de recherche et celles de formation).

La Cour des comptes a globalement validé la gestion budgétaire du programme 150, notant toutefois, pour la deuxième année consécutive, que la réserve de précaution n'avait, à tort, pas été déduite de la subvention pour charges de service public notifiée aux opérateurs. Cependant, dans la mesure où l'exécution budgétaire de l'État consiste essentiellement en des subventions versées aux opérateurs et ajustées aux crédits disponibles, c'est davantage au niveau de l'exécution budgétaire des opérateurs que des marges de manœuvre ou des tensions peuvent apparaître.

b) Le dynamisme des emplois hors plafond des opérateurs

L'évolution des emplois du programme est marquée en 2011 par une exécution nettement en dessous de celle prévue en loi de finances initiale s'agissant des emplois sous plafond (162 226 au lieu de 167 150) et nettement au dessus pour les emplois hors plafond (20 146 au lieu de 13 392).

Parmi les emplois sous plafond, il faut distinguer les emplois sous plafond ministériel, figurant dans le titre 2, et représentant pour la plupart des emplois financés par l'État et affectés dans les opérateurs n'ayant pas encore accédé aux RCE ; et les emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs. Cette deuxième catégorie devient dominante avec le passage aux RCE : on comptait

145 805 emplois sous plafond ministériel et 17 656 sous plafond opérateurs en 2008 ; en 2011, on en dénombre respectivement 21 380 et 139 992. Au total, ce sont 30 099 équivalents temps plein travaillés (ETPT) qui ont été transférés du titre 2 vers le titre 3 pour accompagner le passage aux RCE des 30 établissements concernés le 1^{er} janvier 2011.

Comme le signale la Cour des comptes, le dynamisme des emplois hors plafond appelle une vigilance particulière, dans la mesure où l'augmentation de leur nombre entre 2010 et 2011 (+ 4 428) est supérieure à la baisse constatée des emplois sous plafond (- 3 475). Pour cela, il paraît indispensable d'obtenir des établissements des informations plus précises quant à leur recours aux emplois hors plafond.

c) L'exécution des dotations des établissements passés aux RCE

En 2011, les subventions pour charges de service public notifiées aux opérateurs du programme ont atteint 10,4 milliards d'euros, ce qui représente 84 % du budget exécuté du programme. Selon la Cour des comptes, le mécanisme actuel d'allocation des moyens conduit à abonder les crédits des établissements de dotations que leurs résultats ne justifient pas.

Plusieurs correctifs au système d'allocation des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA) ont été prévus. Les établissements sous-dotés en emplois ou crédits au regard de leur socle de référence bénéficient d'une compensation pour sous-dotation, alors qu'il n'est pas prévu de prélèvement pour les établissements surdotés. C'est ainsi que 99 millions d'euros ont été mobilisés en fin de gestion 2011 pour abonder les crédits de masse salariale des établissements passés aux RCE. Pourtant, selon la Cour des comptes, les données d'exécution provisoires disponibles fin février laissaient prévoir une sous-exécution de 200 millions d'euros sur ce poste. L'absence de mutualisation des moyens entre établissements surdotés et établissements sous-dotés apparaît ainsi particulièrement regrettable.

Qui plus est, une part de dotation négociée peut venir abonder la dotation en crédits prévue par le système SYMPA. Dans les faits, depuis 2009, toutes les universités ont vu leur dotation de base augmenter en moyenne de l'ordre de 20 %. La Cour des comptes voit ainsi dans le passage aux RCE une « occasion manquée du point de vue budgétaire ».

3.— Adapter le suivi budgétaire du programme au passage aux RCE

Le suivi de l'exécution budgétaire des établissements passés aux RCE pose problème, parce que les procédures d'information et de contrôle concernant ces établissements en sont encore à leurs balbutiements, et parce que la structure du programme 150 et les documents budgétaires qui y sont associés sont mal calibrés pour rendre compte efficacement de cette exécution.

Le suivi budgétaire actuel des établissements passés aux RCE repose sur la remontée des données budgétaires prévisionnelles et d'exécution fondée sur une enquête déclarative réalisée deux fois par an. Selon la DGESIP, une réforme de ce suivi est en cours, de façon à le fiabiliser et à en permettre un pilotage plus fin. Les recteurs sont en principe en charge du contrôle budgétaire des établissements, selon les termes du décret du 27 juin 2008 ; toutefois, l'organisation de ce contrôle est, selon la Cour des comptes, encore très imparfaite.

Le Parlement ne dispose donc pas d'une information de qualité suffisante quant à l'exécution des crédits des établissements passés aux RCE. Ce phénomène est renforcé par la présentation du programme, qui n'a que très peu évolué pour tenir compte des changements considérables induits par le passage aux RCE, et s'avère inadaptée. Ainsi une seule unité opérationnelle supporte l'ensemble des crédits alloués aux opérateurs. Aucune répartition indicative des crédits par action n'est prévue au sein de la subvention pour charges de service public notifiée aux établissements, alors qu'ils sont censés rendre compte de l'exécution de leur budget en utilisant cette répartition. Enfin, dans la partie « opérateurs » des rapports annuels de performance (RAP), ne figurent que des données agrégées concernant l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur.

L'autonomie nouvelle donnée aux établissements et leur place stratégique dans le dispositif de recherche et d'enseignement supérieur imposent donc d'améliorer substantiellement l'information fournie au Parlement dans le cadre des documents budgétaires. Les RAP devraient récapituler, pour chaque établissement, le montant de la subvention notifiée, le budget voté et le budget exécuté, celui-ci pouvant inclure des crédits tirés de ressources propres et de dotations liées aux investissements d'avenir.

En effet, il paraît indispensable de faire apparaître les crédits dont bénéficient les établissements au titre des investissements d'avenir. Seule une approche en coûts complets permet de rendre compte effectivement des moyens affectés à une politique publique. Les financements extrabudgétaires ont pris une importance croissante dans le financement des dépenses d'avenir. Ce phénomène n'est acceptable que s'il se double de possibilités renforcées de suivi de ces dépenses au sein des budgets des opérateurs. Le ministère a indiqué qu'il serait pour la première fois rendu compte de ce suivi dans les rapports annuels de performance pour 2012.

C.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Le volet performance de la MIREs en général et du programme 150 en particulier est très étoffé et couvre bien l'ensemble des crédits affectés.

1.– L'enseignement supérieur

L'objectif 1 : Répondre aux besoins de qualification du supérieur est au cœur des enjeux du programme 150. Néanmoins tous les indicateurs associés ne

portent que sur les données de 2010, les données intégrant les diplômés de 2011 n'étant, selon le ministère, disponibles qu'en décembre 2012. On constate une évolution positive du pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur, qui passe de 42,5 % en 2005 à 46,8 % en 2010, avec en ligne de mire l'objectif de 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur. L'indicateur retraçant l'insertion professionnelle des jeunes trois ans après la fin de leurs études affiche un niveau nettement en dessous de la cible : 71 % sont employés au niveau cadre ou profession intermédiaire, pour une cible de 82 %. Toutefois l'indicateur est très sensible à la conjoncture sur le marché du travail, actuellement très dégradée. Il montre que l'insertion professionnelle des diplômés en sciences et techniques paraît plus aisée que pour les autres : 81 % sont employés à un niveau de débouché présumé normal après trois ans.

L'objectif 2 est Améliorer la réussite à tous les niveaux de formation . La réussite globale dans l'enseignement supérieur paraît stable : 19 % des jeunes sortent chaque année de l'enseignement supérieur sans diplôme post-bac en 2009. Une analyse plus en détail révèle une amélioration continue de la réussite en BTS, avec un taux de près de 80 % en 2011 contre 74 % en 2005. En revanche, la réussite en licence tend à décliner, en raison notamment de l'évolution de l'origine des bacheliers qui y étudient : seuls 34 % obtiennent leur licence en trois ans, et 42 % des inscrits en première année passent en deuxième année ; d'où la nécessité d'une action à ce niveau d'étude. La réussite en master paraît globalement stable : 78 % obtiennent leur diplôme.

L'objectif 3 vise à Faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie, mais les indicateurs sont peu significatifs. On constate une stagnation des validations des acquis de l'expérience (VAE) ; il semble que ce dispositif, qui nécessite un certain investissement de la part des établissements, ne fasse pas partie de leurs priorités.

L'objectif 4 est Accroître l'attractivité internationale de l'enseignement supérieur français ; les indicateurs font apparaître une proportion accrue d'étudiants et d'enseignants-chercheurs étrangers en France. L'abrogation récente de la circulaire *Maîtrise de l'immigration professionnelle* du 31 mai 2011, qui restreignait l'accès à un premier emploi pour les étudiants étrangers, est susceptible de renforcer l'attractivité internationale des études en France.

2.- L'accès aux ressources documentaires

L'objectif 5 est Optimiser l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche. Les indicateurs traduisent une augmentation de la disponibilité hebdomadaire des places en bibliothèque par usager entre 2005 et 2011, de 4h30 à 5h30. Le développement de l'accès à distance aux ressources numériques ne semble pas susciter pour le moment un grand engouement, les étudiants continuant de se déplacer. À noter toutefois que les résultats donnés ne portent que sur 80 % des bibliothèques.

3.– La recherche universitaire

Pour ce qui est de la recherche universitaire, l'objectif 7 visant à Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international et accroître le dynamisme des équipes de recherche est particulièrement significatif. Les indicateurs sont, au premier abord, peu favorables, en ce qu'ils montrent un recul de la part de la France dans la production scientifique mondiale (de 4,5 à 4,1 %) et européenne (de 13,3 à 12,9 %) entre 2005 et 2010, avec la montée en puissance des pays émergents et des nouveaux pays de recherche en Europe. Toutefois l'indice de citation à deux ans des chercheurs français semble attester une reconnaissance croissante des opérateurs du programme. La Cour des comptes relève que les chiffres des publications n'incluent pas pour le moment les publications en sciences humaines et sociales, en raison d'un manque de données concernant ces matières, auquel il devrait être prochainement remédié.

L'objectif 9 est de Consolider l'Europe de la recherche. Les indicateurs montrent un recul de la participation des opérateurs aux programmes cadres européens de recherche et de développement, même si leur implication s'accroît au stade de la coordination des projets. La part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne augmente constamment, de 24 % en 2009 à 26 % en 2011, illustrant un développement des relations bilatérales en matière de recherche.

Les indicateurs relatifs à la recherche sont, pour les plus significatifs, des indicateurs de mission, qui ne rendent pas spécifiquement compte de la performance de la recherche universitaire en particulier, mais de la recherche scientifique en général.

II.– LE PROGRAMME 231 *VIE ÉTUDIANTE*

A.– POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX ÉTUDES SUPÉRIEURES

1.– Les champs d'action de la politique de vie étudiante

Le programme 231 *Vie étudiante* se veut le complément indispensable du programme 150 : pour favoriser l'accès aux études supérieures et la réussite aux diplômes, préludes à une insertion durable, il faut œuvrer à renforcer l'égalité des chances, et améliorer les conditions de vie et d'études des jeunes. Dans cette optique, le programme 231 centralise les crédits destinés à mener des actions dans le domaine des aides sociales, du logement, de la santé, et de la vie culturelle et associative des étudiants.

Cette politique publique est décliné en quatre actions principales, dont une assurant le pilotage et l'animation du programme (action 4) : les aides directes ; les aides indirectes ; santé et activités associatives, culturelles et sportives. Les

aides directes sont prépondérantes ; elles incluent : les bourses sur critères sociaux (BCS) ; les aides au mérite ; les aides à la mobilité, complément des BCS d'un montant mensuel de 400 euros ; le fonds national d'aide d'urgence (FNAU) destiné aux étudiants faisant face à des difficultés particulières ; et le fonds de garantie des prêts aux étudiants géré par Oséo.

Les aides indirectes concernent essentiellement les crédits versés au titre du logement (prêts, garanties, réhabilitations et constructions) et de la restauration. Depuis septembre 2011, un système de cautionnement pour les logements CROUS non conventionnés a été mis en place par le réseau des œuvres. Par ailleurs, le logement étudiant bénéficie aussi de crédits de l'opération Campus.

L'action santé et activités associatives, culturelles et sportives comporte essentiellement des crédits versés aux universités, destinées à financer leur action dans ces domaines. Ces dernières années, l'accent a été mis sur les actions en faveur des étudiants handicapés, une enveloppe spéciale étant réservée aux travaux immobiliers d'accessibilité. Des financements à destination d'associations étudiantes diverses sont également prévus. Enfin, l'action cofinance (avec les actions 2 et 4) le dispositif des « cordées de la réussite », mis en place en 2009, et visant à favoriser l'accès à l'enseignement supérieur des élèves des zones urbaines défavorisées et des zones rurales, par le développement de partenariats avec des établissements d'enseignement supérieur.

2.- Un effort accentué en faveur des aides directes depuis 2010

L'effort budgétaire s'est concentré sur les aides directes au cours des dernières années, et plus spécifiquement sur les bourses sur critères sociaux (BCS), qui concentrent en 2011 75 % des crédits du programme. Plusieurs réformes ont contribué à en alourdir la charge.

En premier lieu, le plafond de ressources ouvrant droit à l'attribution d'une bourse d'échelon 0 a été rehaussé, de 1,5 % en 2010-2011 et 0,5 % en 2011-2012. Cela s'est traduit par un brutal accroissement du nombre de boursiers : on en compte 115 000 en plus en 2010-2011 qu'en 2007-2008. Par ailleurs, un sixième échelon de bourse a été créé le 1^{er} janvier 2008, accroissant le montant des bourses de plus de 100 000 étudiants les plus défavorisés.

L'instauration progressive d'un dixième mois de bourse, pour tenir compte de l'allongement de l'année universitaire, a également eu un impact budgétaire considérable. La réforme prévoyait l'introduction d'un demi-mois supplémentaire à la rentrée 2010, et d'un autre à la rentrée 2011. C'est finalement le mois entier qui a été versé à la rentrée de 2011.

Parmi les autres aides directes, il convient de souligner la montée en puissance progressive des aides au mérite, qui viennent remplacer les anciennes bourses au mérite. Les aides au mérite sont un complément aux BCS, bénéficiant aux meilleurs étudiants : les bacheliers mention très bien pendant trois ans après l'obtention du bac ; les meilleurs licenciés pendant deux ans au cours du master.

3.– Un programme qui dispose de crédits en augmentation

En 2011, le programme 231 a été doté de 2,08 milliards d'euros en autorisations d'engagements, et 2,082 milliards d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale, contre 2,021 et 2,02 milliards en 2010. Au stade de la prévision, on observe donc une hausse des crédits de 3 %. En 2010 comme en 2011, la consommation a largement dépassé la prévision : 2,165 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,163 milliards en crédits de paiement ont été consommés en 2010, et respectivement 2,165 et 2,177 milliards en 2011. On observe ainsi une hausse de 0,6 % des crédits de paiement, mais les autorisations d'engagement restent stables.

80 % des crédits de la loi de finances initiale sont affectés aux aides directes ; 13 % aux aides indirectes ; 3 % à la santé et aux activités associatives, culturelles et sportives ; et 4 % au pilotage et à l'animation du réseau par le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et son réseau.

Côté emploi, le programme dispose d'un plafond établi à 12 727 ETPT par la loi de finances initiale. 12 644 postes étaient effectivement occupés fin 2011, soit un peu moins qu'en 2009 (12 674) et qu'en 2010 (12 659).

B.– EXÉCUTION DU PROGRAMME : L'IMPASSE DU FINANCEMENT DES AIDES DIRECTES

1.– Une exécution marquée par des mouvements de crédits amples et tardifs

Le montant voté en loi de finances initiale a été abondé par plusieurs mouvements réglementaires. Deux arrêtés de reports ont été pris au titre des reports de crédits 2010 sur la gestion 2011, pour un montant total de 2,1 millions d'euros.

Plusieurs mouvements de crédits ont été nécessaires pour solder le paiement des bourses sur critères sociaux. Un décret d'avance du 30 novembre 2011 a ouvert des crédits à hauteur de 43,4 millions d'euros. Un décret de virement du 9 décembre 2011 a ouvert des crédits à hauteur de 41,5 millions d'euros en provenance du programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*. Des crédits en attribution de produits ou, marginalement, fonds de concours de 3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8,7 millions en crédits de paiement ont également abondé les

crédits du programme. Des redéploiements à l'intérieur du programme, par amputation de 35 millions d'euros des crédits du CNOUS, ont aussi été nécessaires pour faire face à la gestion 2011. Ces deux derniers mouvements de crédits représentent un report de charges d'un montant de 76,5 millions d'euros sur l'exercice 2012.

2.– L'« insoutenabilité absolue » du programme

Il s'agit de l'appréciation portée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel sur le budget opérationnel de programme central du programme 231. Il relève que la prévision technique d'exécution s'est située 108,5 millions d'euros au dessus des crédits disponibles après dégel de la réserve de précaution.

En réalité, le programme 231 fait l'objet d'une sous budgétisation chronique, qui se solde par des mouvements de crédits en gestion, souvent tardifs, et induisant d'importants reports de charges sur les exercices suivants. La Cour des comptes a dénoncé cette sous budgétisation de façon récurrente, pour les exercices 2009, 2010 et 2011. En 2011, la situation a toutefois pris un tour plus préoccupant.

Le problème se situe d'abord au niveau de la prévision initiale. Le ministère souligne la difficulté de cet exercice, en raison du délai de traitement des flux de demandes et du paiement rétroactif du passage à l'échelon supérieur et des mois de bourses de l'automne pour les dossiers présentés en début d'année civile. En 2011, l'impact budgétaire des réformes des bourses sur critères sociaux a été mal évalué, notamment du fait de la conjoncture économique difficile qui en a amplifié les effets. Par ailleurs, il a été décidé de mettre en place de façon anticipée la totalité du dixième mois de bourse dès la rentrée 2011, alors que cette mesure n'était prévue que pour la rentrée 2012.

La sous-budgétisation initiale n'est pas rectifiée en cours de gestion, notamment au vu des effectifs de boursiers de l'année en cours. Le constat de l'évolution non anticipée de certains paramètres devrait donner lieu à des dispositions en loi de finances rectificative. Mais le Gouvernement attend la fin de gestion pour procéder à des ouvertures de crédits tardives.

La loi de finances pour 2012 ne sort pas vraiment de cette impasse. Elle intègre le financement des bourses sur 10 mois, mais fait l'hypothèse d'une population de bénéficiaires de 596 000 personnes, alors que l'effectif de la rentrée 2011 a atteint 618 000 boursiers. Avec le même nombre et le même profil de bénéficiaires à la rentrée 2012, la charge à financer en exécution serait, selon les estimations, de 30 millions d'euros. Mais si la dynamique des bénéficiaires observée les années précédentes se poursuit, avec environ 5 % de boursiers supplémentaires en septembre 2012, le montant à financer pourrait s'élever à 40 millions d'euros.

Étant donné le dynamisme des dépenses liées aux bourses sur critères sociaux, il est impératif de modérer les dépenses non obligatoires du programme 231. Le projet de loi de finances 2012 a pris acte de cette nécessité, en prévoyant des économies à hauteur de 5,7 millions d'euros sur l'action *Pilotage et animation du programme*.

C.– LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE

1.– Objectif 1 : contribuer à promouvoir l'égalité des chances pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur des différentes classes sociales

Les indicateurs rendent compte de l'évolution de l'accès aux différents niveaux de formation selon les catégories socio-professionnelles. Dans l'ensemble, les ratios évoluent peu : on observe toujours à peu près la même proportion d'enfants d'employeurs, cadres et professions intermédiaires (77 %) ainsi que d'enfants d'ouvriers ou employés (41 %) accédant aux études supérieures. Les étudiants issus de milieux d'ouvriers ou d'employés représentent toujours à peu près la même proportion des licenciés (28 %), des titulaires de master (20 %) et des doctorants (16 %). Enfin les étudiants boursiers conservent un ratio de réussite sensiblement supérieur à celui des autres étudiants, peut-être notamment du fait de l'obligation d'assiduité attachée au versement de leur bourse.

2.– Objectif 2 : améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts

L'indicateur n° 2.1 pointe du doigt l'insuffisance de l'offre de logements étudiants, dans le contexte de l'augmentation du nombre de boursiers. Le chantier de réhabilitation et de construction de logements en cours, avec le concours des crédits du plan Campus et des contrats de plan État-régions, va mettre quelques années à porter ses fruits. Il est impératif, étant donné le dynamisme de la population boursière, que les objectifs fixés par le plan Anciaux pour 2012 (7 000 réhabilitations par an et 5 000 constructions) soient atteints au plus vite.

3.– Objectif 3 : Développer la prévention dans le domaine de la santé

Cet objectif n'est pas assorti d'indicateurs fiables permettant d'apprécier l'utilisation des crédits affectés à la prévention dans le domaine de la santé des étudiants.

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; COMPTE SPÉCIAL *PENSIONS*

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE COMPTE SPÉCIAL (CAS) <i>PENSIONS</i>	456
A.– UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES RECETTES INFÉRIEURES À LA PRÉVISION.....	456
1.– Des recettes moindres que prévu.....	456
2.– Des dépenses conformes à la prévision pour la première fois depuis trois ans.....	457
B.– LE PILOTAGE DU CAS : LA GESTION CRITICABLE DU SOLDE CUMULÉ.....	458
1.– un CAS budgété en déficit.....	458
2.– Un exercice 2011 entaché d'irrégularité.....	458
C.– LA PERFORMANCE DES GESTIONNAIRES.....	458
1.– La maîtrise du besoin de financement.....	459
2.– L'efficacité de la gestion des retraites.....	459
3.– La prévision en matière de dépenses et recettes des pensions.....	460
II.– LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE.....	460
A.– DES CRÉDITS 2011 EXÉCUTÉS À UN NIVEAU SUPÉRIEUR À LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	461
1.– Les régimes de la RATP et de la SNCF : le ralentissement des départs à la retraite..	462
2.– Le régime de retraite et de sécurité sociale des marins.....	462
3.– Les régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers : une exécution perturbée par les contributions exceptionnelles au CAS <i>Pensions</i>	463
B.– LE TALON D'ACHILLE DE LA MISSION : LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	464
1.– Une mesure de la performance insatisfaisante.....	464
2.– Des pistes d'amélioration connues et proposées depuis plusieurs années.....	465

I.– LE COMPTE SPÉCIAL (CAS) PENSIONS

Le compte spécial (CAS) *Pensions*, prévu à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances retrace les opérations relatives aux régimes de retraite et d'invalidité des agents de l'État et présente une structure budgétaire inchangée par rapport à 2010.

Il est constitué depuis sa création en 2006 de trois programmes :

– le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* qui représente 92 % des crédits ;

– le programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* qui représente 3 % des crédits ;

– le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* qui représente 5 % des crédits.

Les crédits du CAS sont constitués pour l'essentiel de crédits de titre 2 (dépenses de personnel) correspondant au paiement des pensions. Seul le programme 743 comprend des crédits d'intervention.

A.– UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES RECETTES INFÉRIEURES À LA PRÉVISION

La loi de finances initiale pour 2011 avait prévu une dotation de 52,40 milliards d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit 18 % du total des dépenses budgétaires de l'État.

1.– Des recettes moindres que prévu

Les recettes se répartissent entre :

– les contributions employeurs ;

– les cotisations salariales ;

– les versements du budget général sous forme de subvention d'équilibre.

Les taux de contribution employeur (civils, militaires, allocations temporaires d'invalidité) sont déterminés chaque année en fonction des dépenses prévisionnelles du CAS, des autres recettes (versements du budget général ; cotisations de salariés ...) et de l'assiette contributive auquel il s'applique, correspondant à une partie de la masse salariale des agents publics. Il s'agit donc de taux d'équilibre permettant d'égaliser les recettes du CAS avec ses dépenses.

Le taux de contribution employeur appliqué au traitement indiciaire brut a été fixé à 63,59 % pour les pensions de retraite des agents civils, à 0,33 % au titre des allocations temporaires d'invalidité et à 114,14 % pour les militaires.

Les recettes exécutées ont été de 52,570 milliards d'euros, soit + 166 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Mais les chiffres de l'exécution cachent en réalité un manque de recettes qui a nécessité des abondements importants en gestion. Un versement du budget général au CAS a été effectué à hauteur de 237 millions d'euros par la voie de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2010 pour 70 millions d'euros et par décret de transfert du 19 décembre 2011 entre plusieurs programmes du budget général pour 156 millions d'euros (21 programmes ont été ponctionnés sur leurs crédits de titre 2).

Comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2012, la « *surévaluation des recettes n'est pas un phénomène nouveau* » et s'explique essentiellement par les difficultés rencontrées par le service des retraites et la Direction du budget pour prévoir avec précision l'évolution de l'assiette des rémunérations soumises à contribution au CAS. Les facteurs contribuant à cette érosion des assiettes de cotisations et de contributions sont pourtant connus : recours plus fréquent à des contractuels, progression des mesures indemnitaires non soumises à pension...

Le Rapporteur général estime, à l'instar de la Cour des comptes, que la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension doit être améliorée substantiellement afin d'affiner la prévision des recettes.

2.- Des dépenses conformes à la prévision pour la première fois depuis trois ans

Le montant des crédits consommés s'est élevé à 52,81 milliards d'euros pour l'exercice 2011, supérieur seulement à 38 millions d'euros à la prévision (soit 0,1 % des crédits prévus en LFI).

La prévision des dépenses a donc été très proche de la réalisation. Il s'agit d'un progrès important par rapport aux deux exercices précédents. Ce bon résultat s'explique par une meilleure prévision des départs à la retraite des pensionnés civils qui, en 2009 et 2010, avait été rendue difficile par des modifications de comportements des agents de la fonction publique. Ce progrès dans la modélisation du nombre de départs à la retraite reste à confirmer pour les prochains exercices.

Le taux de revalorisation des pensions au 1^{er} avril (+ 2,1 %) a été supérieur à la prévision initiale afin de tenir compte de l'inflation.

B.– LE PILOTAGE DU CAS : LA GESTION CRITICABLE DU SOLDE CUMULÉ

1.– un CAS budgété en déficit

En 2011 et 2012, les deux lois de finances initiales ont institué un CAS déficitaire en construction : – 200 millions d’euros en 2011 et – 426 millions d’euros en 2012. Par conséquent, le solde cumulé ou « fonds de roulement » est amputé de presque 500 millions d’euros et devrait passer sous la barre des 600 millions d’euros à la fin 2012.

Une telle gestion du CAS rend difficile le respect de l’article 21–II de la LOLF qui fixe les règles d’équilibre des comptes d’affectation spéciale et qui stipule qu’ « *en cours d’année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d’un compte d’affectation ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création* ». Le total des recettes signifie les recettes de l’année en cours et le solde cumulé issu des exercices précédents.

Le CAS *Pensions* par cet amenuisement de son fonds de roulement est toujours plus sensible à des retards dans le versement des ministères contributeurs. Dans ces conditions, une reconstitution du solde cumulé est indispensable. La Cour des comptes dans sa note d’exécution budgétaire propose une reconstitution à hauteur d’une semaine de dépenses, soit environ un milliard. Pour le Rapporteur général, un tel objectif ne pourra être atteint que par une revalorisation des taux de cotisation pour 2013.

2.– Un exercice 2011 entaché d’irrégularité

Comme mentionné plus haut, les recettes du CAS ont été inférieures d’environ 300 millions d’euros à la prévision, ce qui a été nécessité un abondement du budget général de 237 millions d’euros.

Or, ces mouvements de crédits pour augmenter les recettes se sont faits de manière irrégulière. Les crédits de titre 2 destinés aux pensions non consommés ont été prélevés sur 21 programmes du budget général et ont été transférés sur l’action 9 Contributions exceptionnelles au compte d’affectation spéciale Pensions du programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*. Un tel transfert est irrégulier dans la mesure où l’emploi de ces crédits ne correspond pas à des actions des programmes d’origine.

C.– LA PERFORMANCE DES GESTIONNAIRES

Le CAS *Pensions* dispose de dix indicateurs concentrés sur les seuls programmes 741 et 742. Pour trois des indicateurs, la cible est atteinte.

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.

1.– La maîtrise du besoin de financement

L'objectif de maîtrise de besoin de financement est assorti d'indicateurs qui permettent de mesurer l'impact de la réforme de 2003 sur le comportement des agents. Ces indicateurs n'ont pas de portée opérationnelle et présentent seulement un caractère descriptif.

En ce qui concerne le programme 741, on constate en 2011 une hausse de l'Âge moyen à la date de radiation des cadres de cinq mois. La progression avait été plus modérée en 2010 (+ 1 mois). L'âge moyen à la radiation des cadres des fonctionnaires civils liquidant pour ancienneté dépasse pour la première fois 60 ans. Pour les personnels militaires, l'Âge moyen à la date de radiation des cadres s'est stabilisé avec un âge de départ à la retraite 46 ans et 5 mois après deux années de progression importante.

La Durée moyenne de cotisation est en légère régression par rapport à 2010. La Part des agents concernés par la surcote (soit 16 %) et de ceux concernés par la décote (soit 28 %) est quasi-stable.

Le Rapporteur général estime qu'il est encore trop tôt pour mesurer complètement l'impact de la réforme, celle-ci est mise en œuvre progressivement et ses effets peuvent être masqués par d'autres phénomènes.

2.– L'efficacité de la gestion des retraites

Il convient de rappeler préalablement que l'indicateur mesurant le coût unitaire d'une primo-liquidation est incomplet car d'une part, il ne prend pas en compte les coûts correspondant à l'intervention des ministères employeurs et d'autre part, il ne permet pas de comparaison inter-régimes, aucun autre régime n'ayant un tel indicateur. Comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2012, il n'existe donc pas aujourd'hui d'estimation fiable du coût complet de la fonction pensions.

Pour le programme 741, le Coût unitaire d'une primo - liquidation est en baisse, passant de 707 euros en 2010 à 668 euros en 2011 et au-delà la valeur cible (809 euros). Cette baisse importante est liée à l'augmentation du nombre de premières liquidations de pensions civiles et militaires de retraite et à la baisse de 2,5 % des coûts complets de paiement des pensions par le réseau des centres de gestion des retraites.

S'agissant du Rapport entre la rémunération versée par l'État et le montant des prestations servies pour le programme 742, celui-ci s'est établi à 0,45 % en 2011 comme en 2010 pour une valeur cible fixée à 0,46 %. Cet indicateur devrait être assorti d'une valeur cible plus ambitieuse qui tiendrait compte des résultats constatés depuis 2008.

Sur ce dernier programme, le taux de recouvrement des indus est en hausse à 90,5 % compte tenu du passage en créance irrécouvrable, en 2010, d'un dossier pour un montant élevé (121 128 euros).

3.– La prévision en matière de dépenses et recettes des pensions

Le seul indicateur de performance proprement dit du CAS *Pensions* est l'indicateur 3 du programme 741 sur l'optimisation de la prévision de dépenses et de recettes des pensions Dépenses de pensions civiles et militaires et allocations temporaires d'invalidité : écart entre la prévision et l'exécution. Cet écart a considérablement diminué entre 2010 et 2011 allant de 0,9 % à 0,25 %, en deçà du niveau inscrit dans le projet annuel de performance et de la prévision mi-2011. L'amélioration de la prévision est donc réelle et tient pour une grande part, aux prévisions très précises des effectifs de nouveaux retraités hors effets réforme.

Enfin, contrairement à ce qu'indique l'intitulé de l'objectif 3 du programme 741 : Optimiser la prévision de dépenses et recettes de recettes, il n'existe pas d'indicateur mesurant la qualité de la prévision des recettes alors que le CAS doit faire face à des recettes moindres que prévu. Le Rapporteur général préconise la mise en place d'un véritable indicateur permettant de mesurer l'écart entre la prévision et le réalisé des contributions employeurs au CAS ainsi que des cotisations salariales.

II.– LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission Régimes sociaux et de retraite est une mission interministérielle, rattachée au ministère chargé des transports et au ministère chargé du budget. Elle regroupe certains des crédits de l'État consacrés au financement de régimes spéciaux de retraite ou à celui de dispositifs de cessation anticipée d'activité. Elle comprend trois programmes :

– le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* (qui comprend essentiellement les subventions d'équilibre aux régimes de retraite de la RATP et de la SNCF) ;

– le programme 197 *Régimes de retraite de la sécurité sociale des marins* ;

– le programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*.

La mission est composée à 99,8 % de crédits de titre 6 en loi de finances initiale pour 2011. Les trois programmes ne financent aucun ETPT.

L'architecture de la mission n'a pas été modifiée en 2011. La définition souple de son périmètre a permis le financement de la caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte à hauteur de 13,7 millions d'euros et sur instruction du ministre chargé du budget.

Concernant le périmètre même, la Cour des comptes s'interroge depuis de nombreuses années sur la logique de rattachement de la mission. Soit il s'agit d'une logique sectorielle portant sur les régimes de retraites des seuls secteurs des transports et de l'énergie. Soit il s'agit d'une logique thématique et la mission devrait alors regrouper toutes les subventions de l'État à des régimes particuliers, de base ou additionnels, notamment la subvention aux caisses de retraite de la Comédie française et de l'Opéra de Paris inscrite sur le programme 131 *Création* de la mission Culture.

Liste des caisses, régimes et dispositifs subventionnés par la mission Régimes sociaux et de retraite	N° du programme	Crédits en PLF 2012
CPRP SNCF	198	3 359 M€
CRP RATP	198	552 M€
AGECFA-FONGECFA	198	87,5 M€
Régime de retraite des anciens agents des chemins de fer et transports urbains d'Afrique du Nord et d'Outre-mer	198	56,1 M€
Ex-caisse autonome mutuelle de retraite des agents des chemins de fer secondaires d'intérêt général, des chemins de fer d'intérêt local été des tramways	198	23,1 M€
Caisse autonome retraites complémentaires et de prévoyance du transport	198	2,4 M€
ENIM	197	856,4 M€
CANSSM	195	1 371,6 M€
Régime de retraite de la SEITA	195	55,5 M€
Caisse de retraite de l'imprimerie nationale	195	0,07 M€
Caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer	195	4,3 M€
Régime de retraite de l'ORTF	195	0,6 M€
Caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte	195	0 M€

A.- DES CRÉDITS 2011 EXÉCUTÉS À UN NIVEAU SUPÉRIEUR À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Les crédits de la mission effectivement consommés en 2011, 6,36 milliards d'euros sont supérieurs de 333 millions d'euros à ceux votés en loi de finances initiale (+ 5,5 %). Depuis 2009, la mission était en sous-consommation des crédits votés. Par rapport à 2010, les crédits consommés sont en hausse de 13,2 %.

Hors dépenses exceptionnelles (contributions exceptionnelles au CAS *Pensions*) et subvention à la caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte, le dépassement des crédits est de 93 millions d'euros et s'explique pour deux

raisons : le taux d'inflation a été plus élevé que ceux prévus en loi de finances initiale et la baisse des effectifs de pensionnés a été beaucoup moins importante que celles enregistrées en 2009 et 2010.

1.– Les régimes de la RATP et de la SNCF : le ralentissement des départs à la retraite

Les subventions allouées aux caisses de retraite de la SNCF et de la RATP se sont élevées respectivement à 3 207 millions d'euros et 531,5 millions d'euros.

L'établissement de prévisions relatives aux évolutions des fonds de ces régimes se trouve soumis aux aléas induits par la modification des comportements des agents à la suite de la réforme des régimes spéciaux entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008.

Comme pour le CAS *Pensions*, la revalorisation appliquée aux pensions s'est faite à un taux supérieur aux hypothèses. Cependant, cet effet inflation est largement compensé par les effets minorants de la diminution entre le socle des pensions 2010 prévu et celui réalisé (- 13 millions d'euros) et l'effet démographique lié au ralentissement des départs à la retraite (estimé à - 20 millions d'euros). L'exercice 2011 confirme donc la tendance observée depuis 2009 de changements de comportements induits par la réforme. La fin des retraites d'office a conduit à un mouvement de décalage des départs : seuls 30 % des agents de la SNCF en mesure de partir à la retraite en 2011 ont fait valoir leurs droits.

C'est pourquoi, en 2011 à l'instar de 2010, il y a eu une sous-exécution des crédits. Pour 2012, le Rapporteur général estime que la programmation budgétaire initiale pourrait s'affiner afin de tenir compte de ces évolutions de comportements désormais connus.

Parallèlement, les cotisations qui constituent la majeure partie des ressources de la caisse ont été moins élevées que prévu, mais elles ont été compensées en quasi-totalité par une hausse de la subvention d'équilibre.

Le compte de résultat issu de la CPRP-SNCF présente, après versement de la subvention de l'État, un solde de 790 millions d'euros en défaveur de la caisse.

2.– Le régime de retraite et de sécurité sociale des marins

Le programme 197 retrace la subvention accordée par l'État pour assurer l'équilibre de la branche vieillesse et action sociale du régime de sécurité sociale des marins du commerce et de la pêche. Le montant de la subvention d'équilibre est fonction de l'évolution des effectifs de pensionnés et des recettes propres de l'ENIM (établissement national des invalides de la marine) qui sont constituées des cotisations et contributions, des compensations inter régimes et transferts sociaux, de produits divers, de la contribution de la CNAMTS à l'équilibre de la branche maladie du régime des marins.

Les crédits votés en loi de finances initiale pour le régime de retraite et de sécurité sociale se sont élevés 797,2 millions d'euros et les crédits exécutés à 818 millions d'euros. L'exercice 2011 est marqué par une évolution à la hausse des dépenses de pensions.

À la différence des régimes spéciaux qui sont des régimes d'entreprises, le régime des marins ne dispose pas de données suffisantes sur les comportements individuels pour établir des scénarii d'évolution à court terme des effectifs et des montants de pensions correspondants.

3.– Les régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers : une exécution perturbée par les contributions exceptionnelles au CAS *Pensions*

Le programme 195 regroupe les régimes sociaux et de retraite qui ont pour point commun d'être en extinction, soit des régimes liés à des industries en voie de disparition (les mines) ou des entreprises qui n'existent plus (SEITA, ORTF).

Le montant de la subvention versée sur le programme 195 s'est élevé à 1 607 millions d'euros, soit 254 millions d'euros de plus par rapport aux dotations en loi de finances initiale. Cet écart important comprend 28 millions d'euros de dépenses d'intervention supplémentaires en raison de cessions immobilières réalisées par le régime des mines pour un montant plus faible que prévu, et 226 millions d'euros de crédits de titre 2 au titre de contributions exceptionnelles au CAS *Pensions*.

L'ouverture de crédits sur l'action 9 contributions exceptionnelles au CAS *Pensions* du programme 195 a perturbé l'exécution de ce programme. Les montants en cause (226 millions d'euros) sont peu importants au regard des contributions de l'État employeur au CAS *Pensions*, ils ont représenté en 2011 une augmentation de 16 % des dépenses du programme. Cette dépense supplémentaire a été financée par décret de transfert à hauteur de 156 millions d'euros et par LFR de fin d'année à hauteur de 70 millions d'euros.

Par ailleurs, le programme de cession immobilière n'a pas pu se poursuivre en 2010 selon le calendrier envisagé en raison de la poursuite de négociation avec les syndicats sur différentes questions touchant au régime minier. La situation s'est débloquée fin 2011 trop tardivement pour permettre aux produits de cessions d'atteindre le niveau attendu en loi de finances initiale et le montant de la subvention versée par l'État n'a pas été ajusté au besoin de financement ainsi créé.

Par ailleurs, et plus généralement, l'alternance de résultats déficitaires et excédentaires pour les caisses de ces régimes subventionnés illustre l'absence d'obligation juridique pour l'État, comme cela est rappelé dans le rapport annuel de performance, d'équilibrer chaque année la différence entre les charges et les produits des caisses.

B.– LE TALON D'ACHILLE DE LA MISSION : LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

À titre préliminaire, il convient de rappeler que la mission Régimes sociaux et de retraite étant essentiellement constituée de dépenses obligatoires, sans possible fongibilité entre les programmes, l'évaluation de la performance ne porte que sur la qualité de gestion des régimes sociaux et de retraite concernés.

1.– Une mesure de la performance insatisfaisante

Les trois programmes présentent trois indicateurs en commun : le coût d'une primo-liquidation, les dépenses de gestion par euro de prestation retraite et l'action administrative de recouvrement ou de récupération d'indus.

Cependant, comme les Rapporteurs spéciaux l'ont rappelé lors de précédents exercices, le recours aux mêmes indicateurs pour l'ensemble des régimes ne permet pas de fournir une comparaison satisfaisante. On constate en effet 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.

Enfin, en se limitant à mesurer la qualité de gestion des régimes, les indicateurs ne traitent qu'une très faible partie des crédits de la mission : 1,5 % pour les coûts de gestion et moins de 1 % pour le recouvrement des indus.

S'agissant des *Dépenses de gestion pour un euro de prestations servies*, la CPRP-SNCF et la RATP obtiennent des résultats qui s'améliorent depuis 2008 et la cible est atteinte pour la SNCF.

Cet indicateur est appliqué en 2011 pour la première fois à l'ENIM. Le ratio est plus favorable que les prévisions inscrites au PAP 2011.

Le deuxième indicateur permettant de mesurer l'efficacité de la gestion est le Coût unitaire d'une primo-liquidation. Pour la SNCF ce coût, bien qu'en baisse, est plus élevé que prévu en raison de la baisse du nombre de primo-liquidations par rapport aux prévisions. Pour la RATP, on note un coût inférieur aux prévisions. Pour l'ENIM, la diminution des dépenses de personnel a permis de compenser la baisse prévisible du nombre de primo-liquidations de retraite. Le coût d'une primo-liquidation a diminué en 2011 mais reste en deçà de la valeur cible. Le régime des mines affiche des coûts en baisse. Selon les indications contenues dans le rapport annuel de performance pour les régimes fermés des mines et de la SEITA, « *la tendance à long terme de l'indicateur sera automatiquement haussière* » compte tenu de la diminution des primo-liquidations.

Dans ces conditions, le RAP indique que « *l'enjeu sera de maintenir le niveau de performance compte tenu de la baisse tendancielle du nombre d'actes qui entraînera une hausse de leur coût unitaire* ».

2.— Des pistes d'amélioration connues et proposées depuis plusieurs années

La Cour des comptes regrette une nouvelle dans sa note d'exécution budgétaire pour l'exercice 2011 que « *les indicateurs concernent la performance des caisses de retraite chargées de la gestion des régimes, et non pas la performance de l'État subventionnant ces régimes.* »

Les Rapporteurs spéciaux de la précédente législature ont indiqué qu'il leur semblait souhaitable qu'un indicateur évalue la capacité du responsable de programme à assurer l'équilibre des régimes. Cet indicateur pourrait mesurer la qualité de la prévision budgétaire en loi de finances initiale, à l'instar de l'indicateur 3.1 du programme 741 du CAS *Pensions* qui mesure l'écart entre la prévision et l'exécution.

Le Rapporteur général estime qu'un indicateur prenant en compte le montant des dettes et créances réciproques entre l'État et les régimes constaté ou prévu en fin d'année devrait compléter le précédent. Il pourrait ainsi fixer une fourchette cible pour le résultat annuel du régime ou encore fixer un montant de capitaux propres.

Enfin, l'objectif d'assurer ou de contribuer à l'équilibre des régimes devrait être repris dans le volet stratégique de la mission.

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
COMPTE SPÉCIAL AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

SOMMAIRE

	Pages
I.– LES CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES : DES RESTES À PAYER EN AUGMENTATION	468
A.– L'ACTION 1 SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES.....	469
B.– L'ACTION 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION	470
C.– LA DÉPENSE FISCALE.....	471
II.– LES CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS : DES AIDES À L'ÉQUIPEMENT EN DIMINUTION	471
A.– L'ACTION 1 AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS.....	471
B.– L'ACTION 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION	472
III.– LES CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS : DES TRANSFERTS STABILISÉS.....	473
IV.– LES CONCOURS SPÉCIFIQUES ET LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION : UNE CONSOMMATION CONTENUE AU NIVEAU DES PRÉVISIONS	473
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011	474
1.– L'action 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales : des dépenses par nature imprévisibles	474
2.– L'action 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales : l'effort de modération n'était pas tenable à moyen terme	475
3.– L'action 3 Dotation générale de décentralisation.....	476
4.– L'action 4 Dotation outre-mer	477
B.– L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2011	477
1.– Les indicateurs stratégiques de la mission	477
2.– Le volet « performances » du programme 122	478
V.– LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RESTE EN PHASE DE TRANSITION APRÈS LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	479

La mission Relations avec les collectivités territoriales regroupe la majeure partie des dotations budgétaires versées par l'État aux communes, aux groupements de communes, aux départements et aux régions. Ces crédits ne représentent toutefois qu'une faible part – moins de 3 % sur un total de 99,1 milliards d'euros – de l'effort de l'État en faveur de ces collectivités qui prend d'autres formes (prélèvements sur recettes, compensation des dégrèvements d'impôts locaux, fiscalité transférée...).

Trois dotations concentrent 90 % des crédits de la mission : la dotation générale de décentralisation (DGD) qui concerne les niveaux communal, départemental et régional, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) versée aux seules communes et la dotation globale d'équipement des départements (DGE). Ces dotations sont ventilées sur les trois premiers programmes 119, 120 et 121 de la mission, correspondant chacun à un niveau de collectivités.

En complément, le programme 122 regroupe des crédits qui ne sont pas spécifiquement fléchés vers un de ces niveaux ainsi que les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Sur l'exercice 2011, l'ensemble de la mission représente 2,6 milliards d'euros consommés, soit un taux global d'exécution de 96,6 %. Ce résultat satisfaisant est à replacer dans le cadre particulier des concours aux collectivités financés par la mission, dont les règles d'attribution et les modalités de progression sont fixées par la loi sans laisser de marge au gestionnaire des crédits.

Rapportées au budget triennal 2009-2011, les dépenses effectives de la mission enregistrent un écart cumulé significatif, de l'ordre de 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et 450 millions d'euros en crédits de paiement. Cet écart est imputable, d'une part, aux ajustements successifs des montants de la DGD et, d'autre part, aux ouvertures de crédits au titre des aides exceptionnelles versées aux collectivités territoriales.

I.- LES CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES : DES RESTES À PAYER EN AUGMENTATION

Le programme 119 totalise 761,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 742,9 millions d'euros en crédit de paiements consommés, soit un taux d'exécution de 95,4 % sur la base des crédits disponibles. Sur un an, les concours effectivement versés aux communes et à leurs groupements, sur l'une ou l'autre des deux actions du programme, enregistrent un léger tassement de 1,8 %.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2011	Dont titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2010
Soutien aux projets des communes et groupements de communes	94,9 %	–	94,8 %	97,2 %
Dotation générale de décentralisation	100,2 %	–	100,2 %	99,8 %
Ensemble (y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)	95,7 % (95,4 %)	–	95,7 % (95,4 %)	97,6 % (97,3 %)

Source : rapport annuel de performances

A.– L'ACTION 1 SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

Cette action ne regroupe plus, cette année, que quatre dotations versées à l'échelon communal (soit 645,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 612,5 millions d'euros en crédits de paiement consommés) :

– la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a remplacé cette année la dotation globale d'équipement (DGE) et la dotation de développement rural (DDR). En cours d'exercice, cette ligne a bénéficié d'un report minime de crédits 2010 de 500 000 euros en autorisations d'engagement et 89 962 euros en crédits de paiement. À la fin 2011, les crédits correspondants avaient été consommés à hauteur de 614,4 millions d'euros pour les autorisations d'engagement et 571,1 millions d'euros pour les crédits de paiement, soit une diminution de 2,6 % par rapport à 2010 ;

– la dotation de développement urbain (DDU) vise à soutenir des projets dans cent villes particulièrement défavorisées : 23,5 millions d'euros de crédits de paiement sur 50 millions inscrits ont été consommés sur l'exercice, traduisant une lente montée en puissance du dispositif créé en 2009.

Cette ligne a supporté l'intégralité du gel de 5 % des crédits ouverts en loi de finances initiale décidé sur le programme 119 – comme sur les trois autres programmes de la mission – représentant 22,1 millions d'euros. Compte tenu des faibles besoins en crédits de paiements, cette mesure de gel n'a pas été levée en fin d'exercice. Le reliquat a permis d'abonder les autres lignes de l'action.

Comme le relève depuis deux ans la Cour des comptes⁽¹⁾, cette mise en réserve porte sur des montants, liquidés en fin d'année, qui sont légalement dus aux communes et doivent être finalement dégelés. Largement fictif, le gel opéré cette année sur les crédits du programme s'est compliqué d'un dégel

(1) Cour des comptes, *Analyses de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes : Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*, p. 19.

au 15 novembre 2011 demeuré incomplet ; même si elle était justifiée du point de vue du gestionnaire par une prévision d'exécution inférieure de 20 millions d'euros au montant des crédits disponibles, cette situation a abouti à créer une dette de l'État au titre de la DDU et donc un report de charges sur 2012 de 14 millions d'euros.

– la dotation forfaitaire a été mise en place au profit des communes qui délivrent des titres sécurisés (cartes nationales d'identité, passeports). Cette année, 17,7 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés pour 18,9 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale ;

– enfin, la dotation « régisseurs de police » compense l'indemnité de responsabilité versée aux régisseurs des polices municipales, au nom et pour le compte de l'État, par les communes et groupements auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions. Elle représente, sur l'exercice, 400 000 euros de crédits de paiement consommés pour 500 000 euros ouverts.

B.– L'ACTION 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

La DGD des communes, dont les crédits sont retracés sur l'action 2, comprend en réalité six concours détaillés dans le tableau suivant.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES COMMUNES EN 2011

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en LFI 2011		Reports de crédits 2010 sur 2011		Ouvertures et annulations			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD relative au financement des services communaux d'hygiène et de santé	90,6	90,6	-	-	-	-	90,4	90,4
DGD relative à l'élaboration des documents d'urbanisme	18,4	18,4	0,02 (*)	+ 0,02 (*)	-	-	18,3	18,3
DGD relative à l'entretien de la voirie nationale de Paris	15,4	15,4	-	-	-	-	15,4	15,4
DGD relative aux autorisations d'utilisation des sols	4,9	4,9	0,56 (**)	+ 0,56 (**)	-	-	4,9	4,9
DGD relative au transfert des monuments historiques	0,594	0,594	-	-	-	-	0,18	0,18
DGD relative aux autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation	0,57	0,57	-	-	0,41	0,41	0,97	0,97
TOTAL	130,5	130,5	0,58	0,58	+ 0,41	+ 0,41	130,2	130,2

Source : rapport annuel de performances

(*) Ce concours a également bénéficié d'une mesure de fongibilité de 20 000 euros.

(**) Ce concours a également supporté une mesure de fongibilité de 20 000 euros.

C.– LA DÉPENSE FISCALE

Rattachée depuis l'exercice 2010 à la mission, la dépense fiscale résultant du taux réduit de TVA institué au bénéfice des prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale se traduit par une perte de recettes pour les finances de l'État qui était, l'an dernier, estimée à 15 millions d'euros.

Cette évaluation a été ramenée à 10 millions d'euros dans le PAP 2012 sur la base d'une nouvelle méthode de calcul, reposant non plus sur les coûts de déneigement de deux communautés de référence mais sur les achats de sel de déneigement constatés au niveau national.

II.– LES CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS : DES AIDES À L'ÉQUIPEMENT EN DIMINUTION

Les dépenses du programme 120, qui regroupe les transferts financiers vers les départements, ont atteint cette année 473,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 473,2 millions d'euros en crédits de paiement. Elles enregistrent une baisse de 2,3 % par rapport à 2010.

Deux actions composent ce programme : la première supporte les aides à l'équipement des départements tandis que la seconde finance la DGD. L'analyse de l'exécution 2011 met en lumière un décalage important entre ces deux actions dans la réalisation des dépenses (*cf.* tableau ci-dessous), même si le taux global pour le programme est satisfaisant à 94,9 %.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 120 *CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS*

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2011	Dont titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2010
Aides à l'équipement des départements	91,6 %	–	91,6 %	98,2 %
Dotation générale de décentralisation	100,2 %	–	100,2 %	100,5 %
Ensemble (y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)	96,2 % (94,9 %)	–	96,2 % (94,9 %)	99,5 % (97,6 %)

Source : rapport annuel de performances

A.– L'ACTION 1 AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS

À la fin de l'exercice, les crédits consommés sur cette action finançant la dotation globale d'équipement (DGE) des départements représentaient 206,4 millions en autorisations d'engagement et 205,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 5,8 % de cette dotation versée aux conseils généraux par rapport à 2010.

L'écart avec le total des crédits ouverts s'est creusé depuis le précédent exercice : par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (224,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) et aux reports de charges de 2010 sur 2011 (respectivement 12,5 et 10,5 millions d'euros), même minorés de 5,2 millions d'euros de crédits annulés par la loi de finances rectificative du 29 juillet, il apparaît une importante sous-consommation représentant 10,4 % des crédits ouverts, soit le double de l'an dernier.

Afin d'expliquer un tel écart (25,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24 millions d'euros en crédits de paiement), les justifications au premier euro des rapports annuels de performances pointent invariablement la transmission tardive par les conseils généraux aux préfets des documents budgétaires nécessaires à la liquidation des droits. Pour habituel qu'il soit, ce décalage des dépenses du dernier trimestre sur l'exercice suivant tend toutefois à s'aggraver en 2011.

B.- L'ACTION 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

La dotation globale de décentralisation (DGD) des départements a représenté une réalisation de 267,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, globalement stable sur un an (+ 0,6 %). Comme l'année dernière, l'ensemble des crédits votés en loi de finances initiale a été consommé et un très léger dépassement (de l'ordre de 440 000 euros) a été enregistré.

Pour faire face à ces dépenses, les crédits votés en loi de finances initiale ont été abondés à la marge, d'une part, par un report de crédits de 1,3 million d'euros et, d'autre part, par la LFR pour 2011 à hauteur de 900 000 euros. Ils ont également été minorés de 550 000 euros transférés vers le programme *Patrimoines* de la mission Culture au titre de la fin de l'expérimentation de la décentralisation des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques engagée depuis 2007 dans le Lot.

La ventilation des trois composantes de la DGD des départements est détaillée ci-dessous.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES DÉPARTEMENTS EN 2011

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en loi de finances		Reports de crédits 2010 sur 2011		Ouvertures et annulations			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD de droit commun	264,2	264,2	1,3	1,3	+ 1,3 (*)	+ 1,3 (*)	265,8	265,8
DGD fluviale en faveur de la Guyane	1,5	1,5	-	-	-	-	1,5	1,5
DGC de Saint Martin	0,4	0,4	-	-	0,2	0,2	0,4	0,4
TOTAL	267,1	267,1	1,3	1,3	-	-	267,7	267,7

Source : rapport annuel de performances

(*) Y compris 550 000 euros transférés.

III.– LES CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS : DES TRANSFERTS STABILISÉS

Le programme 121 ne comporte plus, depuis l'exercice 2008, qu'une unique action 2 retraçant les crédits de la dotation générale de décentralisation versée aux régions. Après une forte augmentation en 2010 liée au transfert de compétences en matière de transport ferroviaire et de culture, cette dotation affiche cette année une quasi stabilité (+ 0,1 %), pour un montant réalisé de 899,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 121 *CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS*

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2011	Dont titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2010
Dotation générale de décentralisation	100,5 %	–	100,5 %	100,4 %
Ensemble (y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)	100,5 % (99,7 %)	–	100,5 % (99,7 %)	100,4 % (98,9 %)

Source : rapport annuel de performances

Les trois composantes de la DGD des régions sont présentées ci-dessous.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES RÉGIONS EN 2011

(en millions d'euros et %)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en LFI 2011		Reports de crédits 2010 sur 2011		Ouvertures et annulations		(% consommés /ouverts)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD de droit commun	490,0	490,0	+ 4,6	+ 4,6	+ 2,1	+ 2,1	494,2 (99,5 %)	494,2 (99,5 %)
DGD Corse	276,9	276,9	-	-	-	-	276,8 (99,9 %)	276,8 (99,9 %)
DGD STIF	127,8	127,8	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,2	+ 0,2	128,3 (99,8 %)	128,3 (99,8 %)
TOTAL	894,7	894,7	+ 5,1	+ 5,1	+ 2,3	+ 2,3	899,3 (99,7 %)	899,3 (99,7 %)

Source : rapport annuel de performances

IV.– LES CONCOURS SPÉCIFIQUES ET LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION : UNE CONSOMMATION CONTENUE AU NIVEAU DES PRÉVISIONS

Le programme 122 possède la particularité de financer, outre les dotations de la DGD qui ne sont pas imputées sur les trois autres programmes de la mission et les aides aux collectivités consécutives à des catastrophes naturelles, les frais de fonctionnement de la DGCL.

A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011

Alors que les exercices 2009 et 2010 avaient été marqués par un dérapage de la consommation, l'exécution 2011 (à 486,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 488,1 millions d'euros en crédits de paiement) demeure contenue à un niveau proche des prévisions votées en loi de finances initiale.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 122 *CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION*

(sur la base des crédits de paiement)

	Réalisation / LFI 2011	Dont titre 3 Dépenses de fonctionnement	Dont titre 5 Dépenses d'investissement	Dont titre 6 Dépenses d'intervention	Réalisation / LFI 2010
Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	108,0 %			108,0 %	167,9 %
Administration des relations avec les collectivités territoriales	102,0 %	125,3 %	95,2 %		80,3 %
Dotation générale de décentralisation	99,9 %			99,9 %	101,5 %
Dotations outre-mer	100,0 %		-	100,0 %	100,0 %
Ensemble (y. c. FDC, ADP et ouvertures LFR)	102,4 % (94,4 %)	125,3 % -	95,2 % -	102,4 % -	121,7 % (92,1 %)

Source : rapport annuel de performances

1.– L'action 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales : des dépenses par nature imprévisibles

– La ligne *Calamités publiques* affiche, cette année, une dépense plus limitée qu'en 2010 qui avait été marquée par la tempête Xynthia et des inondations dans le département du Var. Les crédits consommés atteignent 10,58 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,46 millions d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 66,9 % et 93,7 % des montants disponibles provenant essentiellement de report de crédits non consommés ainsi que d'un mouvement de fongibilité à partir des autres lignes de cette action.

– Quant aux *Subventions pour travaux d'intérêt local*, elles regroupent des crédits ouverts par amendements des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat au projet de loi de finances initiale : cette ligne est plus couramment qualifiée de « *réserve parlementaire* ».

Par nature, le montant de ces crédits ne peut pas être évalué dans le projet annuel de performances. La consommation constatée en fin d'exercice atteint 137,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 130,6 millions d'euros en crédits de paiement, enregistrant une baisse de 4,8 % sur un an.

– Les autres dépenses sur cette action se répartissent de la façon suivante :

– 3,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été consommés en 2011, sur 10 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, dans le cadre du fonds de soutien aux communes touchées par les restructurations du ministère de la Défense. Compte tenu des crédits non consommés en 2009 et 2010, le cumul des crédits disponibles atteint 16,8 millions d'euros sur 25 millions d'euros ouverts en trois ans ;

– 700 000 euros (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) au titre des subventions aux communes en difficulté, sur 1,5 million d'euros ouverts en loi de finances initiale auxquels se sont ajoutés 2,8 millions d'euros de reports 2009 sur 2010. En outre, 700 000 euros ont été transférés vers le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* de la mission *Politique des territoires* ;

– 390 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au titre des subventions aux communes minières. Ce dispositif a pris fin en 2011 ; toutefois, des aides dégressives continueront à être versées jusqu'en 2013 ;

– 210 000 euros en autorisations d'engagement et 970 000 euros en crédits de paiement finançant un programme de sécurisation de bâtiments de la communauté juive, grâce à un report de 2010 sur 2011 de 52 000 euros en autorisations d'engagement et de 1,6 million d'euros en crédits de paiement, plus trois mouvements de fongibilité au sein du programme pour un total de 267 600 euros ;

– 90 000 euros d'autorisations d'engagement et 130 000 euros de crédits de paiement pour les aides au regroupement des communes financées par des mouvements de fongibilité depuis la ligne *Calamités publiques*, en l'absence de dotation initiale ;

En revanche, aucun crédit n'a été dépensé en 2011 au titre du programme de sécurité des établissements scolaires, en dépit des 2,3 millions d'euros de crédits de paiement disponibles. Selon les informations recueillies, la dernière opération en cours en Seine-Saint-Denis souffrirait d'un retard lié aux procédures d'expropriation préalables à la construction d'un collège.

Il en est de même s'agissant de la ligne relative à la reconstruction de ponts détruits par faits de guerre, en dépit d'un solde disponible de 670 000 euros obtenu par report de crédits de 2010 sur 2011.

2.– L'action 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales : l'effort de modération n'était pas tenable à moyen terme

Les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) sont financées par des crédits inscrits sur le programme 122 tandis que celles de personnel sont retracées sur la mission Administration générale et territoriale de l'État du budget général.

L'exercice 2010 avait été marqué par un effort important de modération avec des crédits disponibles en repli de 11,5 % et une consommation en baisse de 35 %. Cette contraction des dépenses n'a pas pu être maintenue en 2011, année pour laquelle le budget consommé a retrouvé les niveaux enregistrés en 2008 et 2009.

À elles seules, les dépenses informatiques concentrent les trois-cinquièmes des crédits de fonctionnement de la DGCL, soit 2,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,7 millions d'euros en crédits de paiement consommés. Plusieurs projets – le dispositif « Actes réglementaires » du programme Actes (Aide au contrôle de légalité dématérialisé) ou l'application « Aspic-Banatic » (Accès des services publics aux informations sur les collectivités - Base nationale d'informations sur l'intercommunalité) – ont connu des retards significatifs en 2011 qui se traduiront par des reports de charges sur 2012. De son côté, le dispositif « Actes budgétaires » de dématérialisation des maquettes budgétaires, dont le marché avait été résilié à l'amiable en 2010 et le développement repris par un second prestataire, est finalement entré en production au second semestre 2011 dans toutes les préfetures.

Le tableau ci-dessous détaille les principaux postes de dépense.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA DGCL EN 2011

(en euros et en pourcentage)

	Crédits ouverts (évolution 2011/2010)		Crédits consommés (évolution 2011/2010)	
	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement courant de la DGCL (y. c. frais de documentation et publications)	530 000 - 17 %	530 000 - 17 %	592 842 + 132 %	564 789 + 113 %
Fonctionnement du pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL)	220 000 0 %	220 000 0 %	196 873 + 5 %	196 873 + 5 %
Fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales	118 000 - 31 %	118 000 - 31 %	83 084 - 32 %	81 990 - 36 %
Fonds de concours fonctionnement du comité des finances locales (CFL)	90 000 20 %	90 000 + 20 %	39 990 + 7 %	39 727 + 7 %
Dépenses d'informatique	2 499 963 + 60 %	3 656 601 + 23 %	1 495 150 + 43 %	1 782 625 + 31 %
TOTAL	2 356 000 - 11 %	2 464 000 - 39 %	2 407 939 48 %	2 666 004 34 %

Source : RAP 2010 et 2011

3.– L'action 3 Dotation générale de décentralisation

Cette action regroupe les concours versés au titre de la DGD qui ne sont pas retracés sur l'un des trois autres programmes de la mission. L'enveloppe correspondante est stable, à 220,8 millions d'euros consommés. Le détail des crédits rattachés à cette action est donné ci-après.

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION EN 2011

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en LFI 2011		Reports de crédits 2010 sur 2011		Ouvertures et annulations			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains	87,9	87,9	-	-	-	-	87,9	87,9
Concours particulier en faveur des ports maritimes	48,7	48,7	0,55	0,55	+ 0,09	+ 0,09	49,11	49,11
Concours particulier en faveur des bibliothèques municipales et départementales	80,42	80,42	-	-	-	-	80,1	80,0
Concours particulier en faveur des aérodromes	4,0	4,0	-	-	- 0,02	- 0,02	3,98	3,98

Source : rapport annuel de performances

4.- L'action 4 Dotation outre-mer

Détachées depuis trois exercices de la mission Outre-mer, les dotations aux collectivités territoriales d'outre-mer représentent 109,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement consommés, soit la totalité des crédits votés en loi de finances initiale ; seuls 80 000 euros n'ont pas été consommés et seront reportés sur l'exercice suivant.

B.- L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2011

Compte tenu de l'encadrement par la loi du montant et des modalités de paiement de la plupart des dotations qu'ils financent, les programmes 119, 120 et 121 sont dépourvus de volet « performances ».

1.- Les indicateurs stratégiques de la mission

Deux objectifs sont définis pour l'ensemble de la mission, auxquels sont associés deux indicateurs stratégiques.

Le premier objectif Promouvoir les projets de développement local est assorti d'un indicateur basé sur le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 et 35 % au titre de la DETR des communes.

La cible pour 2011 était fixée à 65 % (contre 60 % en 2010), mais le résultat obtenu n'atteint que 49,3 %. L'effort de concentration s'est donc dégradé par rapport à l'an dernier puisqu'il atteignait alors 54,4 %.

Le second objectif Assurer la péréquation des ressources entre les collectivités se prolonge par un indicateur agrégeant les montants consacrés à la péréquation :

– communale (en pourcentage de la DGF des communes), avec un objectif de 23,5 % et un résultat à 23,9 % ;

– départementale (en pourcentage de la DGF des départements), avec un objectif de 11,1 % et un résultat de 11,35 % ;

– régionale (en pourcentage de la DGF des régions), avec un objectif de 3,5 % et un résultat de 3,36 %.

Ces trois sous-indicateurs enregistrent, par rapport à 2010, une progression manifeste.

2.– Le volet « performances » du programme 122

Au sein de la mission, seul le programme *Concours spécifiques et administration* comporte des objectifs et des indicateurs de performance, mais ceux-ci ne concernent que l'action 2 relative aux dépenses de fonctionnement de la DGCL.

TYPOLOGIE DES INDICATEURS DU PROGRAMME 122

		PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012
Citoyen	Efficacité socio-économique	12 %	14 %	14 %	14 %
Usager	Qualité de service	88 %	86 %	86 %	86 %
Contribuable	Efficience de la gestion	0 %	0 %	0 %	0 %

Source : RAP 2009, 2010, 2011 et PAP 2012

Au total, 14 indicateurs sont définis en 2011 comme en 2010. Tous sont renseignés et la tendance sur trois années dénote une progression incontestable, comme en témoigne le tableau suivant :

L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DANS LES RAP

	2009 * Périmètre : programme 122		2010 * Périmètre : programme 122		2011 * Périmètre : programme 122	
	Nombre indicateurs	%	Nombre indicateurs	%	Nombre indicateurs	%
Réalisation conforme	10	59 %	9	64 %	10	71 %
Évolution significative	1	6 %	0	0 %	0	0 %
Pas d'amélioration	5	29 %	4	29 %	3	22 %
Comparaison impossible	1	6 %	1	7 %	1	7 %
Données non renseignées	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Total	17	100 %	14	100 %	14	100 %

Source : RAP 2009, 2010 et 2011

V.- LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RESTE EN PHASE DE TRANSITION APRÈS LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Ce compte de concours financiers comprend les deux programmes 832 *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie* et 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements et divers organismes.*

Comme en 2009 et en 2010, aucune avance n'a finalement été octroyée sur le premier programme.

Le second programme, en revanche, destiné à garantir aux collectivités le versement par l'État d'avances sur le montant de certaines impositions, reflète les conséquences financières de la réforme de la fiscalité directe locale issue de la loi de finances pour 2010. Désormais, le compte intègre des impôts sur rôle (TH, TF, CFE/IFER) et des impôts auto-liquidés par les entreprises redevables (CVAE et TASCOM). L'année 2011 constitue, à ce titre, une année de transition puisque les montants versés correspondent encore à l'équivalent du montant de CVAE brute 2010 arrêtée à partir des données disponibles au 30 juin 2011 ; il faudra attendre 2012 pour que les versements de CVAE (financés à partir des encaissements de CVAE constatés la même année) soient équivalents au montant des recouvrements constatés l'année précédente net du montant des restitutions d'excédents opérés sur toute l'année précédente.

Comme le précise le rapport annuel de performances, l'exécution 2011 traduit par rapport à l'exercice précédent un moindre niveau de recouvrement sur les titres courants d'impôts directs locaux et de reversements d'impôts de l'année auto-liquidés. Les moindres recettes d'impôts sur rôle sont liées à un niveau des émissions plus faible en exécution alors que les reversements plus faibles d'impôts auto-liquidés sont liés aux difficultés de prévisibilité du premier niveau réel de CVAE dont le montant définitif a été déterminé à l'automne 2011.

Le programme 833 est, de surcroît, doté d'indicateurs de performance, basés sur les délais de versement aux collectivités territoriales des impôts collectés et la réduction des écarts entre le montant de la somme versée et celui du rôle fiscal. Deux des trois indicateurs 1.1 Pourcentage des opérations de versement [de contributions directes locales] réalisées par le comptable à la date prévu et 2.1 Pourcentage des opérations de versement [de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, ex-TIPP] réalisées par le comptable à la date prévue enregistrent une détérioration attribuée par le responsable de programme aux difficultés pratiques rencontrées lors du basculement sous CHORUS en janvier 2011.

Le dernier indicateur 3.1, retraçant l'Écart entre le montant des avances versées par l'État aux collectivités et le montant des émissions sur rôles ainsi que les reversements des produits d'impôts auto-liquidés, est modifié à compter de 2011 et recentré sur les seuls impôts sur rôle ; il ne pourra plus être extrait des

données du réseau de la DGFIP mais sera reconstitué par enquête. Il est donc difficile de comparer le résultat 2011 aux exercices antérieurs. La sur-exécution enregistrée cette année de versements des contributions locales revenant aux collectivités et organismes divers à hauteur de 24 millions d'euros traduit des surversements qui n'ont pu être repris avant le 31 décembre 2011 et dont la régularisation a été opérée sur les premières avances de fiscalité locale de 2012, et pour partie aux rôles émis trop tardivement pour être versés en 2011 (à hauteur de 2,9 millions d'euros en 2011).

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION DONT LES ENJEUX DIFFÉRENT SELON LE PROGRAMME.....	482
A.– LE PROGRAMME 200 MARQUÉ PAR LA QUESTION DU « PRÉCOMPTE MOBILIER »	482
B.– LE PROGRAMME 201 MARQUÉ PAR LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	483
II.– UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE PERFORMANCE QUI SE CONCENTRE SUR L'ACTION DE L'ADMINISTRATION FISCALE.....	483

I.- UNE EXÉCUTION DONT LES ENJEUX DIFFÉRENT SELON LE PROGRAMME

A.- LE PROGRAMME 200 MARQUÉ PAR LA QUESTION DU « PRÉCOMPTE MOBILIER »

Parce que la dépense retracée sur le programme 200 vient en atténuation de recettes et relève d'une logique propre aux recettes fiscales, l'analyse de son exécution a une portée limitée. Les remboursements au titre de la mécanique de l'impôt ne prennent leur sens qu'une fois intégrés aux recettes fiscales nettes et les remboursements au titre d'une politique publique ne constituent qu'un élément – la partie restituée – de dépenses fiscales dont la mesure doit prendre en compte la partie imputée pour avoir une signification. Néanmoins, trois éléments peuvent être signalés.

Le premier élément marquant de l'exécution 2011 est le « retour à la normale » des crédits du programme 200, après deux années 2009 et 2010 marquées par d'importantes restitutions liées notamment aux mesures fiscales du plan de relance. Avec un total de 72,9 milliards d'euros, le programme, qui est, en volume, le plus important du budget général, retrouve un niveau de dépenses en ligne avec les exécutions des années précédant le plan de relance.

À noter que les restitutions de crédits d'impôts sur les sociétés liées à des politiques publiques, à 3,7 milliards d'euros contre une prévision de 2 milliards d'euros, sont plus importantes que prévu, en raison principalement de la faiblesse du produit de l'impôt qui a conduit à accroître la part restituée de ces dépenses fiscales et du reclassement des dépenses liées au régime du bénéfice mondial consolidé.

Le deuxième élément marquant de l'exécution est le montant du bouclier fiscal, à 820 millions d'euros contre une prévision de 665 millions d'euros. Cette révision à la hausse est liée à la mesure adoptée dans la première loi de finances rectificative pour 2011, consistant en l'obligation pour les contribuables d'auto-liquider le bouclier sur l'impôt de solidarité sur la fortune. Une telle mesure a conduit à avancer à 2011 un manque à gagner qui aurait été constaté en 2012 et qui est traduit par une dépense pour ordre sur le programme 200.

Le troisième élément marquant de l'exécution est le report à 2012 d'une dépense de 900 millions d'euros due au titre d'une condamnation de l'État dans une affaire relative au traitement du précompte mobilier pour les non-résidents. Déjà, en 2010, cette dépense avait été prévue puis reportée à 2011. Dans les deux cas, le report a été justifié par l'attente d'un avis préjudiciel de la Cour de justice de l'Union européenne, qui a finalement été rendu au premier semestre 2012.

Or, en dépit de l'importance de la dépense, aucune information n'a été fournie au Parlement en prévision ou en cours d'exécution dans les projets annuels

de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2010 et 2011. Ce report de la dépense constitue pourtant l'un des principaux éléments expliquant l'écart de 1,3 milliard d'euros entre la prévision et l'exécution des crédits du programme.

B.– LE PROGRAMME 201 MARQUÉ PAR LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Les dégrèvements d'impôts locaux, retracés sur le programme 201, sont des dépenses d'intervention « classiques ». L'analyse de leur exécution doit se faire selon les mêmes critères que pour les autres dépenses de cette nature.

L'exécution du programme, à 11,5 milliards d'euros, se situe globalement en ligne avec la prévision de 11,1 milliards d'euros. L'écart provient principalement des dégrèvements de taxe professionnelle et de contribution économique territoriale, supérieurs de 0,3 milliard d'euros à la prévision. Rappelons que 2011 est la première année proche du « régime de croisière » de la réforme de la taxe professionnelle et que de nombreuses incertitudes pesaient sur l'évolution des dégrèvements. Ces incertitudes étaient d'autant plus fortes qu'en 2011, les dépenses de l'action n° 1 agrègent encore des dégrèvements résiduels de TP ainsi que les nouveaux dégrèvements de CET.

Du fait de la réforme, les dégrèvements de taxe professionnelle et de contribution économique territoriale ont vu leur montant divisé par deux, conduisant à une diminution de l'ordre de 7 milliards d'euros des dépenses du programme.

À noter que, comme en 2010, les dégrèvements de taxes foncières (858 millions d'euros) se situent à un niveau plus élevé (de plus de 100 millions d'euros) que la prévision, au contraire des dégrèvements de taxe d'habitation dont le montant de 3,4 milliards d'euros est en ligne avec la prévision.

Les résultats de l'exécution 2011, proches de la prévision faite en loi de finances initiale, prouvent la capacité de l'administration à anticiper de manière fine la dynamique de ces dépenses d'intervention.

II.– UN DISPOSITIF D'ÉVALUATION DE PERFORMANCE QUI SE CONCENTRE SUR L'ACTION DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Le dispositif d'évaluation de la performance de la mission se concentre sur la rapidité de traitement, par l'administration fiscale, des demandes de remboursement ou contentieuses soumises par les contribuables.

Comme l'illustre le tableau ci-après, les résultats obtenus en 2011 sont globalement supérieurs aux niveaux anticipés en loi de finances initiale.

INDICATEURS DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES 200 ET 201

Indicateur	2010	LFI 2011	Révisé 2011	2011
1.1 : Taux de demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable et de restitutions d'IS remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours	91,5	80	80	89,5
1.2 : Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement dans un délai strictement supérieur à 30 jours	60,45 jours	60 jours	60 jours	65,3 jours
1.3 : Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans le délai d'un mois	97,2	96,2	96,2	98
1.1 (P201) Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois	97,3	96,4	96,4	98,2

En ce qui concerne les réclamations contentieuses à l'IR et à la contribution à l'audiovisuel public (indicateur 1.3 du programme 200) et à la taxe d'habitation (indicateur 1.1 du programme 201), plus de 98 % d'entre elles sont traitées dans un délai inférieur à un mois.

S'agissant des remboursements de crédits de TVA et des restitutions d'IS, le délai de traitement est satisfaisant dans le cadre de la procédure courte, avec un taux de 89,5 % des demandes traitées en moins d'un mois. En revanche, dans le cadre de la procédure longue, qui implique une analyse approfondie de la demande du contribuable, l'objectif de traitement en moins de 60 jours n'est pas respecté, le délai moyen constaté en 2011 s'établissant à 65,3 jours contre 60,45 jours en 2010. La dégradation de la performance pourrait être liée à une hausse de 6,3 % des demandes soumises par les contribuables et à la mise en œuvre, en septembre 2011, de nouvelles modalités d'exécution comptable des remboursements.

SANTÉ

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT SATISFAISANTE	486
A.– ÉVOLUTION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION	486
1.– Le programme 204 : Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	486
a) Une exécution conforme à l'autorisation parlementaire	486
b) Une situation variable selon les actions	487
2.– Le programme 183 : des crédits initiaux encore insuffisants	488
a) Une sous-dotation initiale	488
b) Un abondement concentré sur l'aide médicale de l'État	488
B.– LES OPÉRATEURS, ACTEURS PRINCIPAUX DE LA MISSION	490
C.– AMÉLIORER LE SUIVI DE LA PERFORMANCE	492
1.– Une nomenclature désormais stabilisée	492
2.– Les indicateurs de performance	492
II.– UN EXERCICE MARQUÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES STRUCTURELLES	493
A.– LA PREMIÈRE ANNÉE DE PLEIN FONCTIONNEMENT DES ARS	493
B.– LA RÉFORME DE L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT	494
1.– L'AME de « droit commun »	494
2.– Les autres postes de dépenses	495

L'exercice 2011 se solde, pour la mission Santé, par un taux moyen de consommation de plus de 99 %, parfaitement conforme aux prévisions de la loi de finances initiale. Pour autant, cette consommation générale ne saurait masquer une situation très variable selon les programmes et selon les actions. Deux lignes budgétaires ont fait l'objet d'abondements importants en cours d'année. Les dépenses de la mission étant restées stables par ailleurs, d'autres actions ont donc vu leurs ressources baisser assez nettement.

Les services et opérateurs rattachés à la mission se sont en outre engagés en 2011 dans des réformes structurelles parfois importantes, qu'il s'agisse de la première année de plein fonctionnement des agences régionales de santé ou de la modernisation du dispositif d'aide médicale de l'État. L'impact de ces mesures apparaît dès 2011 et devrait être plus marqué au cours de l'année 2012.

I.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT SATISFAISANTE

L'exécution budgétaire pour 2011 est conforme dans son ensemble à l'autorisation parlementaire initiale même si des ajustements annuels ont dû être effectués, notamment pour augmenter les ressources de l'aide médicale de l'État. Au-delà des éléments figurant dans le rapport annuel de performances, le contrôle reste difficile puisque l'essentiel des actions est conduit par des opérateurs et que les informations financières sur leur situation restent limitées. La mesure de la performance pourrait enfin être améliorée ; une stabilisation de la nomenclature faciliterait les comparaisons pluriannuelles.

A.- ÉVOLUTION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION

1.- Le programme 204 : Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins

a) Une exécution conforme à l'autorisation parlementaire

Le tableau suivant retrace l'évolution annuelle des crédits du programme 204 ainsi que leur niveau final de consommation.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 204 EN 2011

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI 2011	583,6	583,6
mouvements en cours d'année	- 34,2	- 31,4
crédits disponibles	549,4	552,1
consommation	544,0	547,3
en % des crédits de LFI	93,2 %	93,8 %
en % des crédits disponibles	99,0 %	99,1 %

Source : RAP 2011

En cours d'année, les crédits du programme ont été réduits de près de 40 millions d'euros par les différentes lois de finances rectificatives. Cette baisse a été partiellement compensée par l'ouverture de 5,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 8,4 millions d'euros en crédits de paiement au titre des reports de crédits. Malgré cette réduction, le niveau moyen de consommation reste très satisfaisant, de l'ordre de 94 % des prévisions et de 99 % des ressources disponibles.

Ce bon niveau, couplé à une mobilisation des crédits des années précédentes, a permis de réduire le montant des restes à payer qui sont passés de 9,3 millions d'euros à la fin de l'année 2010 à 5,8 millions d'euros au 31 décembre 2011. Ce faisant, les engagements non couverts au 31 décembre 2010 n'atteignent plus que 1,6 million d'euros, soit moins de 0,3 % des ressources totales.

b) Une situation variable selon les actions

Comme le détaille le tableau ci-après, l'exécution de toutes les actions est inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale à l'exception de l'action 16 « Réponse aux alertes et gestion des urgences ».

CRÉDITS DU PROGRAMME 204

(en millions d'euros)

Actions	Prévisionnel		Réalisé		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11 : pilotage de la politique de santé publique	86,1	86,1	81,4	81,5	-5,5%	-5,4%
12 : accès à la santé et éducation à la santé	31,7	31,7	27,8	27,7	-12,2%	-12,5%
13 : prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins	9,3	9,3	7,3	8,4	-21,1%	-9,8%
14 : prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades	69,5	69,6	64,5	65,0	-7,3%	-6,5%
15 : prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation	19,6	19,4	18,0	18,2	-8,2%	-6,3%
16 : réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	21,3	21,3	24,9	25,8	16,8 %	21,0 %
17 : qualité, sécurité et gestion des produits de santé et du corps humain	13,3	13,4	12,4	12,9	-7,0%	-3,8%
18 : projets régionaux de santé	189,4	189,4	182,2	182,2	-3,8%	-3,8%
19 : modernisation de l'offre de soins	143,5	143,5	125,5	125,7	-12,5%	-12,4%
Total	583,6	583,6	544,0	547,3	-6,8%	-6,2%

Source : RAP 2011

L'écart constaté sur l'action 16 est lié au dernier remboursement à la CNAMTS de la rémunération des professionnels de santé mobilisés pour le dispositif de vaccination à l'occasion de la grippe AH1N1 de 2009. Ce versement de 7,18 millions d'euros constitue un événement ponctuel. Les ressources de cette action restent néanmoins à un niveau supérieur à celui de 2010, essentiellement en raison de la subvention de 17,7 millions d'euros versée à l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS). Ce versement est conforme au contrat de performance signé le 1^{er} juin 2011. L'activité de l'établissement a gagné en importance en 2011. Les ressources affectées ont

permis le lancement d'un vaste chantier de consolidation de ses procédures logistiques incluant notamment le projet de construction de l'entrepôt de stockage central de Vitry.

Pour les autres actions, la baisse la plus significative concerne la formation médicale initiale. En raison du manque de maîtres de stage agréés, il n'a été possible de consommer que 89 % des crédits disponibles. Par ailleurs, les délais nécessaires à la mise en place du nouveau dispositif de développement professionnel continu (DPC) ⁽¹⁾ n'ont pas permis de consommer l'ensemble des ressources disponibles.

2.- Le programme 183 : des crédits initiaux encore insuffisants

a) Une sous-dotation initiale

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits du programme 183 *Protection maladie* au cours de l'année 2011 et fait apparaître un abondement de 40 millions en cours de gestion.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 183 EN 2011

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI 2011	638,0	638,0
mouvements réglementaires	40,0	41,6
crédits disponibles	678,0	679,6
consommation	677,1	678,7
en % des crédits de LFI	106,1 %	106,4 %
en % des crédits disponibles	99,9 %	99,9 %

Source : RAP 2011

Les crédits disponibles ont été intégralement consommés, faisant apparaître une sous-dotation initiale des ressources. Le problème est essentiellement lié à l'aide médicale de l'État puisque la loi de finances initiale ne prévoyait que 588 millions d'euros pour une consommation finale de plus de 624 millions d'euros. Dans son rapport spécial pour 2011, M. Gérard Bapt s'inquiétait du problème de sous-évaluation des dépenses liées à l'AME et notait que le projet de loi de finances pour 2011 avait relevé leur montant.

b) Un abondement concentré sur l'aide médicale de l'État

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

(1) Le DPC est prévu par l'article 59 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

**CONSUMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT
DU PROGRAMME 183 EN 2011**

(en millions d'euros)

Actions	LFI	Réalisé	Écart
1 : accès à la protection maladie complémentaire	0,00	0,00	0,00 %
2 : aide médicale de l'État	588,00	626,18	6,49 %
3 : fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	50,01	47,51	- 5,00 %
4 : indemnisation des victimes du benfluorex	0,00	5,00	0,00 %
Total	638,01	678,69	40,68

Source : RAP 2011

Pour l'action 1, les crédits sont restés nuls dans la mesure où le fonds pour la couverture maladie universelle (CMU) dispose de ressources propres, constituées par la taxe de solidarité acquittée par les organismes complémentaires. La subvention de l'État n'est mise en œuvre que si cette recette est insuffisante. En 2011, le rendement de la taxe a atteint 1,94 milliard d'euros pour des dépenses totales de 1,81 milliard d'euros. À la fin de l'année, le fonds disposait ainsi d'un solde positif de 126 millions d'euros.

À l'inverse, il a été nécessaire d'augmenter les crédits de l'aide médicale de l'État à hauteur de 40 millions d'euros en loi de finances rectificative. Les réformes engagées (*cf. infra*) n'ont pas permis de contenir la dynamique des dépenses.

Pour le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, la consommation est inférieure aux prévisions, le nombre de demandes étant resté stable alors que le projet de loi de finances avait prévu une hausse. En 2011, quelque 17 274 personnes ont demandé une indemnisation dont 5 508 demandes formulées par des victimes nouvelles. À la fin de l'année, 6 485 dossiers n'avaient fait l'objet d'aucune proposition d'indemnisation, chiffre équivalent à celui de 2010. Par ailleurs, le montant des indemnisations est plus faible que les prévisions puisqu'il reste inférieur à 400 millions d'euros alors que l'enveloppe prévisionnelle avait été établie à 592 millions d'euros.

Le dispositif d'indemnisation des victimes du benfluorex est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2011. Le collège d'experts chargé de l'instruction des dossiers s'étant réuni pour la première fois en décembre 2011, il n'a pas été possible de procéder à des indemnisations dès 2011. Les premiers versements aux victimes devraient intervenir en 2012. Ce dispositif reste néanmoins transitoire : l'article 57 de la loi de finances rectificative de juillet 2011 ⁽¹⁾ prévoit l'indemnisation des victimes du benfluorex mais l'article 27 ne prévoit qu'un abondement transitoire des moyens de fonctionnement de l'office national

(1) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

d'indemnisation des accidents du travail (ONIAM). Les cinq millions débloqués permettent l'instruction initiale des dossiers et financent les premières mesures d'expertise et d'assistance.

B.– LES OPÉRATEURS, ACTEURS PRINCIPAUX DE LA MISSION

Les crédits de la mission sont essentiellement des dépenses d'intervention ou des subventions pour charge de service public. Pour le programme 204, près de 72 % des crédits sont des subventions pour charge de service public à destination des opérateurs de l'État et des ARS (25 % du total). Les dépenses d'intervention sont essentiellement liées à la formation (80 % des dépenses d'intervention du programme). Le programme 183 est quant à lui presque exclusivement composé de dépenses d'intervention versées aux ménages puisqu'elles représentent 94 % des dépenses du programme.

Le tableau suivant retrace les subventions pour charge de service public versées au titre de la mission *Santé* aux opérateurs qui lui sont rattachés. Seule l'Ansès reçoit des sommes significatives d'autres missions du budget de l'État. Par ailleurs beaucoup d'opérateurs disposent de ressources propres.

RÉPARTITION DES SUBVENTIONS POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC (1) EN 2011

(en millions d'euros)

Opérateur	Prévu	Réalisé	Écart
ABM (agence de biomédecine)	13,00	12,52	- 3,7%
Ansès (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail)	13,70	14,68	7,2 %
AITH (agence technique de l'information sur l'hospitalisation)	3,59	3,41	- 5,0%
CNG (centre national de gestion)	5,10	3,17	- 38,0%
EHESP (école des hautes études en santé publique)	11,20	11,28	0,7 %
EPRUS (établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)	18,80	17,97	- 4,4%
INCa (institut national du cancer)	59,00	56,15	- 4,8%
INPES (institut national de prévention et d'éducation pour la santé)	30,00	26,30	- 12,3%
INVS (institut de veille sanitaire)	55,50	58,17	4,8 %
Total	209,89	203,65	- 3,0%

(1) Seules les subventions versées par la mission Santé sont ici retracées.

Source : RAP 2011

La baisse la plus significative en volume concerne l'INPES : la sous-exécution est notamment liée au décalage des recrutements prévus en 2011 au début de l'année 2012 ainsi qu'à la liquidation partielle de certains bons de commande émis en 2011. Pour le CNG, l'écart s'explique par la difficulté à

anticiper précisément les dépenses liées à certains dispositifs. De plus le CNG n'a pas atteint son plafond d'emplois malgré une forte montée en charge et l'attribution de nouvelles missions.

À l'inverse les ressources de l'INVS et de l'Ansès ont augmenté dans le courant de l'année. L'INVS a bénéficié d'un abondement de 3,4 millions d'euros pour financer de nouveaux projets de santé publique ou d'études. L'Ansès a quant à elle reçu 1,3 million d'euros supplémentaires afin de poursuivre les travaux sur les risques émergents (nanomatériaux, champs électromagnétiques...) ou pour mieux animer le réseau des laboratoires Biotox-Piratox.

En termes d'emplois, les plafonds fixés par la loi de finances initiale ont été respectés comme le montre le tableau de synthèse ci-après.

EMPLOIS DES OPÉRATEURS EN 2011

(en équivalents temps pleins)

Opérateur	Prévisions	Réalisation	Écart
ABM (agence de biomédecine)	275	271	- 4
AFSSAPS (agence française de sécurité sanitaire des produits de santé)	998	990	- 8
Ansès (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail)	1 341	1 343	2
AITH (agence technique de l'information sur l'hospitalisation)	109	104	- 5
CNG (centre national de gestion)	120	118	- 2
EHESP (école des hautes études en santé publique)	397	393	- 4
EPRUS (établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)	35	35	0
INCa (institut national du cancer)	166	165	- 1
INPES (institut national de prévention et d'éducation pour la santé)	148	145	- 3
INVS (institut de veille sanitaire)	444	409	- 35
Total	4 033	3 973	- 60

Source : RAP 2011

Le rapport annuel de performance constitue un outil de synthèse budgétaire appréciable mais le nombre et la prééminence des opérateurs au sein de la mission nécessite d'approfondir le contrôle en procédant à des contrôles spécifiques. Le versement des crédits aux opérateurs ne garantit en rien leur consommation effective et n'apporte pas nécessairement d'indication sur leur gestion. Le tableau de financement figurant dans le rapport annuel de performances reste à cet égard trop global ; il serait notamment pertinent de mieux détailler le montant et l'utilisation des ressources propres de chaque opérateur.

C.– AMÉLIORER LE SUIVI DE LA PERFORMANCE

1.– Une nomenclature désormais stabilisée

La création des agences régionales de santé (ARS) a amené le Gouvernement à modifier la répartition des crédits entre la mission Solidarité, insertion et égalité des chances et la mission Santé. En 2011, il a achevé cette évolution engagée dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2010 en fusionnant le programme 171 *Offre de soins et qualité du système de soins* avec le programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins*.

La mission Solidarité continue toutefois d'abonder les crédits du programme 204 à hauteur de 101,5 millions d'euros par an, soit 12,7 % des ressources du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*. Pour le programme 183 *Protection maladie*, ce versement ne représente que 2,6 millions d'euros. Ces apports correspondent pour l'essentiel à des crédits de personnel et aux dépenses de fonctionnement courant de certains services centraux.

Si cette pratique n'est pas dommageable dans l'absolu, elle rend moins lisible le rapport annuel de performances puisque les ressources réelles du programme 204 atteignent près de 649 millions d'euros après ventilation et non 547 millions d'euros et que celles du programme 183 passent de 678 à 681 millions d'euros.

Enfin il convient de noter que l'action 4 du programme 183 destinée à l'indemnisation des victimes du benfluorex reste un événement ponctuel et n'a pas vocation à s'inscrire dans la durée. Le PLF pour 2012 a d'ailleurs supprimé cette ligne budgétaire.

2.– Les indicateurs de performance

Le programme 204 dispose de 14 indicateurs permettant de suivre neuf objectifs ; le programme 183 comprend six indicateurs et trois objectifs.

Les indicateurs permettent d'appréhender globalement des thématiques transverses, notamment en matière de politique de prévention. L'interprétation de ces données doit toutefois être faite avec beaucoup de prudence. Par exemple la proportion de découverte de séropositivité diagnostiquée à un stade de SIDA permet de mesurer en contrepoint le taux de diagnostic précoce : plus le diagnostic intervient tôt, plus le taux mesuré doit baisser puisque le patient n'est pas encore à un stade de SIDA.

De même, les éléments de mesure des délais de traitement des autorisations de mise sur le marché sont utiles pour les professionnels du secteur mais ne reflètent pas nécessairement la réalité de l'activité des services. L'indicateur n'intègre par exemple pas le nombre de dossiers traités et ne prend pas en compte les phénomènes d'engorgement. En d'autres termes, l'agence compétente doit rendre compte d'éléments qui lui sont exogènes. Cette difficulté méthodologique se retrouve avec la mesure du délai moyen d'instruction des dossiers d'aide médicale de l'État.

Ces éléments apportent des éléments de contexte utiles mais ne pèsent que très marginalement sur le budget et n'impactent pas ou peu l'évolution des crédits. Il convient néanmoins de les maintenir car ils permettent de disposer de données macroéconomiques utiles ; toutefois une réflexion doit être engagée pour mieux les articuler avec les enjeux financiers.

II.- UN EXERCICE MARQUÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES STRUCTURELLES

L'exercice 2011 est marqué par la mise en œuvre de réformes de grande ampleur, qu'il s'agisse de la première année de plein fonctionnement des agences régionales de santé ou des premières mesures pour moderniser l'aide médicale de l'État (AME).

A.- LA PREMIÈRE ANNÉE DE PLEIN FONCTIONNEMENT DES ARS

En application de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, 26 agences régionales de santé ont été créées dans le courant de l'année 2010. Réunissant l'ensemble des acteurs de la santé, elles sont en charge de l'animation et de la coordination au niveau déconcentré ; elles assurent notamment le lien avec les organismes paritaires et mutualistes. Il leur revient également de coordonner les différents aspects de la politique de santé, qu'il s'agisse de la prévention, de l'organisation de l'offre de soins, de la prise en charge médico-sociale ou de la gestion du risque.

Les schémas comptables de 2010 ont été affinés afin d'améliorer la qualité des informations et surtout pour donner aux responsables de budgets opérationnels une meilleure visibilité sur la consommation effective des crédits. L'essentiel des dépenses, soit 178 millions d'euros, est consacré à la prévention, à la promotion de la santé et à des opérations de veille et de sécurité sanitaires. Les ARS ont par ailleurs dépensé quatre millions d'euros pour leurs équipements de santé publique.

Les crédits prévus en 2011 semblent leur avoir permis de monter en charge et de remplir leurs missions. Leur développement risque néanmoins de demander des moyens supplémentaires, surtout en personnels, les missions des ARS ayant vocation à prendre de l'ampleur en 2012. Parmi les objectifs fixés par la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010, il est ainsi indiqué qu'il faut

donner aux ARS « *des outils favorisant une meilleure connaissance de l'offre de soins* » et faire en sorte qu'elles disposent de toutes les informations pour coordonner et animer les politiques de santé sur leur territoire de compétence. Il revient par exemple à l'INPES d'appuyer les ARS au niveau régional en devenant leur référent national pour tout ce qui concerne la prévention et l'éducation à la santé. Si la circulaire insiste surtout sur le soutien des principaux opérateurs aux ARS, elle montre également que les agences n'ont pas encore atteint leur taille définitive et doivent gagner en compétences et, partant, renforcer leurs structures.

B.– LA RÉFORME DE L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT

1.– L'AME de « droit commun »

Le principal poste de dépenses de l'aide médicale de l'État est l'AME dite de « droit commun », c'est-à-dire le remboursement des dépenses avancées par le régime général pour les personnes étrangères en situation irrégulière résidant en France depuis plus de trois mois et disposant de ressources inférieures à un plafond. Ce dispositif représente une dépense annuelle de 608,8 millions d'euros en 2011 soit 4,9 % de plus qu'en 2010. Le niveau de bénéficiaires reste stable avec une moyenne d'environ 220 000. La répartition des dépenses est en revanche variable : les soins de ville diminuent de 0,6 % alors que les prestations hospitalières augmentent de 7,2 %.

Pour limiter la dynamique haussière des dépenses et conformément aux recommandations du rapport commun à l'IGAS et à l'IGF, un droit de timbre annuel de 30 euros a été institué en 2011. Seules 88 000 personnes s'en sont toutefois acquitté car la mesure n'a été mise en œuvre qu'à compter du 1^{er} mars 2011. Par ailleurs les mineurs n'y sont pas soumis alors qu'ils sont comptabilisés dans les bénéficiaires de l'AME.

Cette mesure n'a cependant pas suffi à rééquilibrer les comptes puisqu'à la fin de l'année 2011, l'action enregistrait un déficit de 21,2 millions d'euros. Ce montant a été ramené à 6,2 millions d'euros par la prise en compte d'une créance de l'État de 15,1 millions d'euros.

L'effort engagé, s'il est positif, apparaît donc encore insuffisant. Une réflexion plus globale sur l'AME de droit commun pourrait être engagée afin, d'une part, d'améliorer les prévisions initiales et, d'autre part, de contenir la hausse naturelle des dépenses.

2.– Les autres postes de dépenses

Chaque année l'État verse une subvention de 40 millions d'euros pour financer les soins urgents. Depuis 2009, cette dépense dépasse les 75 millions d'euros, atteignant même 90 millions d'euros en 2011. La hausse de cette dépense est particulièrement marquée dans les territoires d'outre-mer : la réforme de l'AME dans ces départements induit des retards de traitement des dossiers et les bénéficiaires sont dès lors réorientés vers les soins urgents. Il convient de normaliser le parcours pour ces personnes afin de limiter le recours aux soins urgents en les inscrivant dans le circuit ordinaire de l'AME.

Les autres dépenses et notamment les dépenses humanitaires ont quant à elles été contenues et ont permis de redéployer 7,4 millions d'euros au profit de l'AME de droit commun.

SÉCURITÉ

—

SOMMAIRE

—

	Pages
I.– DES DOTATIONS DE MASSE SALARIALE EXCÉDENTAIRES EN 2011	499
A.– LA MASSE SALARIALE	499
B.– LES EFFECTIFS : UNE STABILISATION LIÉE AU RECRUTEMENT D'ADJOINTS DE SÉCURITÉ ET DE GENDARMES ADJOINTS VOLONTAIRES	501
C.– L'ENJEU CONSTANT DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS	502
II.– UNE PRESSION TENDANCIELLE CROISSANTE SUR LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	504
A.– UNE CONTRAINTE ALLÉGÉE EN 2011	504
B.– LA PART CROISSANTE ET NON COMPRESSIBLE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES	505
1.– Les loyers	505
2.– Les partenariats public-privé	506
III.– LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	506
A.– LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES	506
B.– LES RÉSULTATS	507

La mission interministérielle *Sécurité* est composée des programmes 176 *Police nationale*, et 152 *Gendarmerie nationale*, gérés par le ministère de l'Intérieur depuis le 1^{er} janvier 2009. Les dotations respectives des deux programmes sont très comparables et ont représenté en 2011 9 086 millions d'euros pour la police nationale et 7 721 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, de crédits de paiement consommés.

La gestion budgétaire des deux programmes en 2011 a été caractérisée par une pression moins forte sur la masse salariale que celle constatée en 2009 et 2010. En conséquence, un calibrage généreux des dotations de rémunérations en loi de finances initiale 2011 a permis des redéploiements au profit du financement du plan de mobilisation, à l'été 2011, et des moyens de fonctionnement et d'investissement hors titre 2.

Pour autant, les fondamentaux de la programmation et de la gestion des crédits de la police et de la gendarmerie ne sont pas démentis, dans une perspective pluriannuelle. L'augmentation très soutenue des dépenses de rémunérations exerce une pression forte sur les moyens de fonctionnement et d'investissement, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire contrainte.

L'été 2012 est celui des choix : la poursuite de la diminution des effectifs est-elle soutenable ? Existe-t-il une alternative dans le recrutement des adjoints de sécurité et des gendarmes adjoints volontaires, dans le développement de la réserve civile ? Peut-on encore poursuivre la contrainte budgétaire sur les moyens de fonctionnement et d'investissement ? Les formules de partenariats public privé sont-elles compatibles, à moyen et long terme, avec une perspective budgétaire de réduction des moyens ?

I.— DES DOTATIONS DE MASSE SALARIALE EXCÉDENTAIRES EN 2011

L'exécution 2011 est caractérisée par une dépense de rémunérations d'activité inférieure de 16,5 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, avec une sous-consommation de 14 millions d'euros sur le programme *Police nationale* et de 2,5 millions d'euros sur le programme *Gendarmerie nationale*.

C'est sur le programme *Police nationale*, cette année encore, mais en sens inverse de celui des années précédentes, que l'écart est le plus important. Des augmentations significatives de crédits de rémunérations en loi de finances initiale 2011, au-delà des besoins, expliquent cette situation qui a facilité la soutenabilité budgétaire de la mission en 2011.

A.— LA MASSE SALARIALE

La gestion de l'exercice 2011 n'a pas connu sur le programme *Police nationale* les abondements de crédits de personnels de fin de gestion des deux exercices précédents car les autorisations de dépenses de titre 2 ont été majorées de 150 millions d'euros dans la loi de finances initiale. Le montant de ces crédits complémentaires a été déterminé de manière relativement large sur la base des besoins estimés par les services de police au moment de l'élaboration du projet de loi de finances. Or, la gestion 2010 avait nécessité, en fin d'exercice, une autorisation de dépenses supplémentaires d'un montant inférieur (115 millions d'euros), consentie par décret d'avances, crédits qui n'avaient d'ailleurs pas été totalement consommés puisqu'un mouvement de fongibilité asymétrique avait pu être réalisé à hauteur de 9,1 millions d'euros. La gestion de l'exercice a donc été relativement fluide car, de surcroît, sur le titre 2, après l'annulation de 10 millions d'euros au titre de la fongibilité asymétrique, le programme *Police nationale* a bénéficié du dégel partiel de la réserve de précaution à hauteur de 11 millions d'euros.

Ce programme a connu en loi de finances initiale 2011 un accroissement de 400,3 millions d'euros (soit 5,2 %) de ses crédits de titre 2 par rapport à l'année précédente. L'exercice 2009 s'était soldé par un dépassement de 80 millions d'euros des autorisations initiales, réduit à 20 millions d'euros grâce à la baisse du taux du CAS *Pensions* en fin d'exercice. Un nouveau dépassement de 150 millions d'euros hors CAS était prévu en 2010 au moment de l'exercice de programmation pour l'année suivante. Cette prévision a été intégralement reprise dans le budget de 2011 alors qu'en définitive l'exécution de l'exercice 2010 s'est conclue par un décret d'avance de 115 millions d'euros en crédits de personnel supplémentaires dont 9,1 millions d'euros ont permis une opération de fongibilité asymétrique.

L'exécution 2011 met en évidence pour le programme *Police nationale* une consommation de crédits de rémunérations d'activité (4 949,6 millions d'euros) inférieure aux prévisions, de l'ordre de 14 millions d'euros (0,3 %).

Sur l'ensemble des dépenses de rémunérations du titre 2, la consommation de 8 076,7 millions d'euros est inférieure de 41,4 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.

Une sous-consommation des crédits de titre 2 de moindre ampleur est également constatée sur le programme *Gendarmerie nationale*. Ce programme a enregistré en loi de finances initiale une croissance de ses crédits de titre 2 limitée à 2 %, en grande partie due à l'alourdissement de près de 4 % des cotisations au CAS *Pensions*. La consommation des crédits de titre 2 est inférieure de 58,5 millions d'euros aux prévisions, dont 50,4 millions d'euros pour la contribution au CAS *Pensions* et 2,5 millions d'euros pour les rémunérations d'activité. Le rapport annuel de performance indique que les départs à la retraite de gendarmes ont été plus importants que prévu en loi de finances initiale 2011 (3 269 au lieu de 2 654), ce qui explique les économies constatées.

Les économies de rémunérations ont donné lieu à un certain nombre d'abondements et de redéploiements. Sur le titre 2, les principaux mouvements en cours de gestion ont concerné des transferts au programme *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*, par le décret n° 2011-1897 du 19 décembre 2011, de crédits restés disponibles, soit 11 millions sur le programme 176 *Police nationale* et 48 millions d'euros sur le programme 152 *Gendarmerie nationale*, destinés en fait au CAS *Pensions*. La Cour des comptes considère que cette procédure est critiquable car l'article 12 de la loi organique relative aux lois de finances précise que « *des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine* » ce qui, selon elle, n'est pas le cas du programme *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*.

Les programmes 176 et 152 ont par ailleurs effectué un mouvement de fongibilité asymétrique de 10 millions d'euros chacun.

En outre, le programme *Police nationale* a enregistré une annulation de crédits, par un décret d'avances du 30 novembre 2011 qui a compensé une ouverture de 5 millions d'euros supplémentaires au programme *Gendarmerie nationale* pour financer les besoins de financements liés aux OPEX.

La loi de finances rectificative (LFR) du 29 juillet 2011 a ouvert des crédits pour tenir compte des conséquences pratiques en matière immobilière et mobilière de la réforme de la garde à vue, soit 10,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 176 pour procéder aux aménagements nécessaires et 4,5 millions d'euros d'autorisations

d'engagement et crédits de paiement sur le programme 152 où ont été simultanément annulés 15,54 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour contribuer au financement d'autres programmes.

Enfin, la loi de finances rectificative de fin d'année a annulé 6 millions d'euros de crédits mis en réserve sur le programme 176.

Au total, les mouvements de gestion ont diminué les crédits de titre 2 de 38 millions d'euros dans la police (0,5 % des crédits initiaux) et de 54 millions d'euros dans la gendarmerie (0,8 %).

B.- LES EFFECTIFS : UNE STABILISATION LIÉE AU RECRUTEMENT D'ADJOINTS DE SÉCURITÉ ET DE GENDARMES ADJOINTS VOLONTAIRES

Grâce au recrutement d'adjoints de sécurité (ADS) et de gendarmes volontaires (GAV), la mission a été épargnée par la règle du non-remplacement d'un agent sur deux partis à la retraite. Le plafond d'emplois de la police nationale a même été rehaussé.

Dans la loi de finances initiale pour 2011, le plafond d'emplois du programme *Police nationale* a été relevé de 644 ETPT par rapport à celui de l'année précédente du fait de l'accroissement prévu (1 638 ETPT) des effectifs d'adjoints de sécurité (ADS). En contrepartie, il était prévu une baisse des personnels administratifs de 860 ETPT (soit 6 %), des personnels techniques de 58 ETPT (1 %), des ouvriers d'État de 189 ETPT (21 %) et des personnels scientifiques de la police de 156 ETPT (9 %).

La réalisation s'est soldée par la quasi-saturation du plafond d'emplois (99,74 %). Le solde excédentaire de 373 ETPT est la résultante de la vacance de 305 postes dans le corps d'encadrement et d'application (CEA) et du dépassement des effectifs prévus d'ADS à hauteur de 90 ETPT. Cette évolution a conduit à un accroissement des emplois réalisés dans cette catégorie de personnels de 2 258 ETPT, soit 25 %. À l'inverse, les emplois réalisés dans le CEA ont baissé de 1 269 ETPT.

Cette stratégie a conduit essentiellement à substituer à des emplois de fonctionnaires, gardiens de la paix, des emplois précaires, moins qualifiés et moins rémunérés, en vue de rendre la police plus visible à un moindre coût.

Au total, la consommation d'ETPT a progressé de 2010 à 2011 en passant de 144 218 à 145 061, soit une augmentation de 826 ETPT hors transferts.

Au sein du programme *Gendarmerie nationale*, on constate une diminution des ETPT consommés malgré le recrutement de gendarmes adjoints volontaires.

Contrairement à la police nationale, le plafond d'emplois dans la gendarmerie a été abaissé dans la loi de finances initiale de 2011 de 1 087 ETPT, soit 1,1 %. Les emplois de sous-officiers devaient baisser de 1 041 ETPT (soit 1,4 %), ceux de gendarmes volontaires de 338 ETPT (2,4 %) et ceux d'officiers de 103 ETPT (2,5 %). Les effectifs de personnels administratifs et techniques devaient augmenter respectivement de 285 ETPT (21,2 %) et 182 ETPT (29,4 %).

Les effectifs réalisés ont effectivement baissé de 1 % en 2011, en fait de 0,8 % à périmètre constant. Le recul des emplois a été plus important que prévu chez les officiers (2,1 %) et les sous-officiers (2,7 %). En contrepartie, la progression des emplois réalisés a été plus marquée chez les personnels administratifs (48,7 %) et les gendarmes adjoints volontaires (GAV) où elle s'est élevée à 599 ETPT (4,7 %) et même à 700 ETPT (5,5 %) à périmètre constant, pour partie en raison du plan de mobilisation décidé en cours d'exercice.

Au cours des deux derniers exercices, la gendarmerie n'a pas saturé son plafond d'emplois puisque l'écart avec les emplois réalisés était de 1 976 ETPT en 2010 et 1 830 ETPT en 2011, soit un taux de réalisation de 98 %.

C.- L'ENJEU CONSTANT DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS

L'exécution 2011 a été marquée par des dotations suffisantes de masse salariale au sein d'un budget où les dépenses de titre 2 constituent l'enjeu principal.

La part des rémunérations au sein de la mission *Sécurité* est très considérable et elle tend à augmenter. Elle représentait 84,4 % en 2009, 86,2 % en 2010 et 86,4 % en 2011. La part des rémunérations dans chacun des programmes s'est élevée en 2011 à 88,9 % dans la police et 83,4 % dans la gendarmerie.

La Cour des comptes a analysé l'application de la règle du « un sur deux » dans le cadre de la mission pour constater qu'au cours de la période 2009-2011, cette règle a été relativement appliquée en moyenne dans la gendarmerie mais pas dans la police. Même si la tendance a été au relâchement dans l'application de la règle, le taux de remplacement (GAV compris) des départs à la retraite s'est limité à 57 % en moyenne dans la gendarmerie au cours de la période 2009-2011. Dans la police le taux de remplacement (ADS compris) a atteint 82 %. La règle du « un sur deux » n'a été respectée qu'en 2009. L'analyse est différente si le taux de remplacement est calculé hors ADS ou hors GAV. Ces agents qui représentent 8,5 % des effectifs dans la police et 14 % dans la gendarmerie sont des contractuels en situation précaire, ne connaissant pas par hypothèse de départs à la retraite, dont le contrat est renouvelable annuellement pour une durée limitée.

La Cour des comptes considère, qu'en l'absence de données fiables, l'impact financier réel de la règle du « un sur deux » ne paraît pas évalué.

Depuis 2009, le coût des mesures catégorielles appliquées dans les deux forces est estimé dans la police à 94,7 millions d'euros en 2009, 83,7 millions d'euros en 2010 et 62 millions d'euros en 2011 et, dans la gendarmerie, à 52,1 millions d'euros en 2009, 45,9 millions d'euros en 2010 et 49 millions d'euros en 2011. Ce coût est estimé par la Cour comme très supérieur aux 50 % des gains de titre 2 hors CAS *Pensions* résultant des schémas d'emplois mis en œuvre, qui devaient gager la hausse des mesures catégorielles. Elles entraînent donc un coût net pour l'État.

Il est à noter en effet que la masse salariale a tendance à augmenter au-delà des effets des mesures générales et de glissement, vieillesse et technicité (GVT), pour plusieurs raisons. Policiers et gendarmes sont engagés dans un processus de longue durée avec la mise en œuvre de deux réformes statutaires de grande ampleur : celles du « protocole corps et carrières » de 2004 dans la police et du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) dans la gendarmerie. Au-delà de ces réformes spécifiques à chacune des forces de sécurité, depuis 2007, il est prévu d'accompagner leur rapprochement organique par des mesures tendant à réaliser la parité globale entre gendarmes et policiers.

Cette situation pose plusieurs questions : celle des mesures catégorielles obtenues, notamment par la police nationale, puis étendues le cas échéant à la gendarmerie, au-delà des réformes statutaires ; celle du caractère réaliste ou non du calibrage de la masse salariale dans le projet de loi de finances.

La Cour avait observé qu'elle n'avait pas obtenu, ni de la Direction générale de la police nationale, ni de la Direction du budget, l'analyse détaillée des principaux motifs de dépassement des crédits du titre 2 ouverts dans la loi de finances initiale 2010 qu'elle avait demandée.

La commission des finances s'interroge également depuis 2009 sur les parts respectives des mesures catégorielles inscrites au « protocole corps et carrières » et celles qui ont été obtenues, au-delà du protocole, dans le cadre des négociations avec les syndicats.

Il semble que la Cour des comptes ait entrepris d'étudier finement la masse salariale dans la police nationale et ses facteurs d'évolution. La commission des finances souhaite être tenue informée des résultats de ses investigations.

II.- UNE PRESSION TENDANCIELLE CROISSANTE SUR LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

A.- UNE CONTRAINTE ALLÉGÉE EN 2011

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 sont en 2011 supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale. Elles ont progressé de 3,7 % en autorisations d'engagement et 5,1 % en crédits de paiement alors que la loi de finances initiale prévoyait une baisse des autorisations d'engagement de 14,9 % et une hausse des crédits de paiement de 3,1 %.

2 193,2 millions d'euros avaient été ouverts par la loi de finances initiale pour 2011 et 2 294,5 millions ont été consommés (+ 4,6 %). La programmation des dépenses de fonctionnement et d'investissement avait été établie sur la base d'une réduction de 12,8 % des autorisations d'engagement et de 6,5 % des crédits de paiement afin de compenser partiellement la hausse des dépenses de personnel. En gestion, cet engagement n'a pas été respecté puisque la réduction des dépenses n'a été que de 1,3 % en autorisations d'engagement et de 2,7 % en crédits de paiement.

Sur le programme *Gendarmerie nationale*, les crédits de fonctionnement courant ont été majorés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement respectivement de 93 millions d'euros et 82 millions d'euros. Les crédits d'investissement ont été abondés en autorisations d'engagement de 37 millions d'euros mais minorés en crédits de paiement de 23 millions d'euros.

Sur le programme *Police nationale*, en cours de gestion, les crédits de fonctionnement courant ont été majorés de 5 millions en autorisations d'engagement mais minorés de 8 millions en crédits de paiement. Les crédits d'investissement ont été abondés respectivement de 58 millions en autorisations d'engagement et 88 millions en crédits de paiement.

L'exercice 2011 constitue une exception à la tendance forte à la réduction des moyens de fonctionnement et d'investissement, exception rendue possible par le redéploiement de crédits de rémunérations disponibles.

En effet, en moyenne période, depuis 2007, les deux programmes ont subi une croissance très forte des charges de personnel qui compromet leurs capacités d'investissement. Dans la gendarmerie, la progression des dépenses de titre 2 a été compensée par une baisse des autres dépenses, qui a pesé essentiellement sur les dépenses d'investissement, réduites fortement en programmation (de 87,1 % en autorisations d'engagement et 65,6 % en crédits de paiement) et en exécution (68 % en crédits de paiement), ce qui pose la question du vieillissement des

matériels et des infrastructures. Les dépenses de fonctionnement courant augmentent plus vite en réalisation (de 14,2 % en autorisations d'engagement et 12,3 % en crédits de paiement) qu'en programmation (10 % en autorisations d'engagement et 9,3 % en crédits de paiement).

Dans la police, la baisse des dépenses de fonctionnement et d'équipement, forte en programmation (24,3 % en autorisations d'engagement et 15,1 % en crédits de paiement), a été atténuée en gestion mais a été sensible (7,6 % en autorisations d'engagement et 10,3 % en crédits de paiement). La baisse des dépenses d'investissement a été forte (57,8 % en autorisations d'engagement et 31,5 % en crédits de paiement consommés) et pose aussi le problème de l'obsolescence des équipements même si elle n'atteint pas les mêmes proportions que dans la gendarmerie.

De 2008 à 2011, en exécution, les dépenses hors titre 2 de la police sont passées de 1 075 millions d'euros à 1 009,5 millions d'euros et celles de la gendarmerie de 1 358,6 millions d'euros à 1 285 millions d'euros.

B.- LA PART CROISSANTE ET NON COMPRESSIBLE DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES

Aussi bien pour la police que pour la gendarmerie, on constate une progression des dépenses immobilières, plus particulièrement des dépenses de loyers classiques ou dans le cadre de partenariats public-privé. Il s'ensuit une pression spécifique sur le budget, pour des dépenses à caractère incompressible.

1.- Les loyers

Les loyers de la police ont représenté 71,7 millions de crédits de paiement en 2011 de loyers simples, auxquels s'ajoutent 58,7 millions d'euros de loyers budgétaires.

Les dépenses de loyers de la gendarmerie (hors loyers budgétaires) se sont élevées à 429,1 millions de crédits de paiement en 2011, montant moins significatif que celui des autorisations d'engagement, de 442,5 millions, compte tenu de difficultés de gestion, à comparer à 440,2 millions en 2010. La dépense était de 374,46 millions en 2008.

Les seuls loyers ont ainsi représenté en 2011 le tiers des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la gendarmerie (hors titre 2). Il s'y ajoute 23 millions d'euros de loyers budgétaires.

2.— Les partenariats public-privé

Les opérations menées au titre de partenariats public-privé dans le cadre d'AOT-LOA (Autorisations d'occupation temporaire—Location avec option d'achat) ont un impact budgétaire nettement plus élevé sur le programme *Gendarmerie nationale* que sur le programme *Police nationale*.

Pour la police nationale, le rapport annuel de performances ne recense pas de façon exhaustive les opérations de PPP et les documents budgétaires doivent être améliorés sur ce point.

Le recours par la gendarmerie aux partenariats public-privé avait permis de lancer six opérations en 2011 (Châteauroux, Laval, Caen, Issy-les-Moulineaux, Sathonay-Camp et Mulhouse).

La dépense en 2011 pour les six opérations en cours s'est élevée à 9 millions d'euros de crédits de paiement, mais le coût total est annoncé dans le rapport annuel de performances à 1 159,13 millions d'euros.

Ces éléments sont de nature à augmenter encore la part des dépenses obligatoires dans le budget de la gendarmerie pour l'avenir. C'est ainsi que le tableau de suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement indique que le besoin de crédits de paiement nécessaire pour couvrir les autorisations d'engagement consommées au 31 décembre 2011 est de 839 millions d'euros dont 459 millions au titre des six opérations immobilières en AOT/LOA.

III.— LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Au sein de la mission Sécurité, l'allocation des crédits et le pilotage par la performance demeurent deux volets distincts, y compris pour la négociation budgétaire.

A.— LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

Les indicateurs retenus comme les plus représentatifs de la mission correspondent à trois objectifs identiques dans les deux programmes : réduire l'insécurité, renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière, améliorer le taux d'élucidation des crimes et délits. Ils sont semblables mais la cible fixée dépend de la zone de compétences considérée, de police ou de gendarmerie.

La tendance récente est au resserrement et à la convergence des objectifs et indicateurs assignés aux deux forces. Ainsi, en 2011, le programme *Gendarmerie nationale* déclinait 7 objectifs en 21 indicateurs contre 11 objectifs et 23 indicateurs en 2007. Le programme *Police nationale* répondait à 5 objectifs dotés de 17 indicateurs contre 10 objectifs et 23 indicateurs en 2007.

Les modifications apportées concernent principalement la mesure de la délinquance, opérée en 2007 au moyen des agrégats de délinquance générale et de délinquance de voie publique, qui repose depuis 2010 sur les agrégats plus pertinents d'atteintes aux biens, d'atteintes aux personnes, d'infractions économiques et financières et d'infractions révélées par l'activité des services (IRAS). La période a été marquée par le renoncement aux indicateurs de qualité du service tels que le taux d'efficacité dans le traitement procédural des violences urbaines dans la police ou le pourcentage de réalisation des objectifs de formation collective dans la gendarmerie, permettant de mesurer l'efficacité de la gestion.

B.– LES RÉSULTATS

Les indicateurs de performance présentent en 2011 des résultats contrastés, 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 en matière d'atteinte aux biens constatés en zone de police (indicateur 1-1) a baissé de 2,57 % par rapport à 2010. Le nombre de crimes et délits en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes constatés en zone de police (indicateur 1-2) a baissé de 0,16 % par rapport à 2010, les escroqueries économiques et financières (indicateur 1-3) de 3,4 %.

Le nombre d'infractions révélées par l'activité des services a progressé de 5,42 % en 2011 (indicateur 1-4).

Le taux détaillé d'élucidation (indicateur 4-1), baisse pour les atteintes aux biens (14,21 au lieu de 14,72 en 2010), pour les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (53,92 au lieu de 54,75 en 2010), et pour les escroqueries et infractions économiques et financières (45,35 au lieu de 45,52 en 2010).

La lutte contre l'insécurité routière a connu des résultats satisfaisants en 2011 avec 50 950 accidents au lieu de 51 301 en 2010, et 54 290 en 2009 (indicateur 3-1).

Le nombre de crimes et délits en matière d'atteinte aux biens constatés en zone gendarmerie a augmenté en 2011 de 0,3 % (indicateur 1-1).

Le nombre de crimes et délits en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes constatés en zone de gendarmerie a augmenté de 1,3 % par rapport à 2010 (indicateur 1-2), les escroqueries économiques et financières (indicateur 1-3) de 3,1 %.

Le nombre d'infractions révélées par l'activité des services a progressé de 10 % en 2011 (Indicateur 1-4).

Le taux détaillé d'élucidation (indicateur 4-1), augmente pour les atteintes aux biens (17,13 au lieu de 16,85 en 2010), pour les atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (84,74 au lieu de 79,50 en 2010), et pour les escroqueries et infractions économiques et financières (72,63 au lieu de 65,20 en 2010).

La lutte contre l'insécurité routière (indicateur 3-1) a connu des résultats satisfaisants en 2011 avec 17 138 accidents au lieu de 17 926 en 2010, et 19 917 en 2009.

SÉCURITÉ CIVILE

SOMMAIRE

	Pages
I.– LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE A ÉTÉ MARQUÉE EN 2011 PAR UNE ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE IMPORTANTE	510
II.– LE PROGRAMME <i>INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS</i>	511
A.– UN BUDGET PAR NATURE DIFFICILE À CONSTRUIRE	511
1.– Une consommation en hausse par rapport à 2010.....	511
2.– Une gestion rigoureuse des effectifs.....	512
B.– DES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES	512
C.– UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	514
III.– LE PROGRAMME <i>COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS</i>	516
A.– UNE TENDANCE À LA BAISSÉ PERTURBÉE PAR DES ALÉAS EN COURS D'EXERCICE.....	516
1.– Une réduction des dépenses par rapport à 2010	516
2.– Le rôle des fonds de concours	517
B.– TROIS ACTIONS DE POIDS TRÈS INÉGAUX	517
C.– UNE PERFORMANCE CORRECTE, FAVORISÉE PAR UNE MÉTÉO CLÉMENTE EN 2011	519

I.- LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE A ÉTÉ MARQUÉE EN 2011 PAR UNE ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE IMPORTANTE

Le ministre de l'Intérieur dispose des crédits des deux programmes de la mission Sécurité civile qui concourent à la politique interministérielle de sécurité civile. Huit autres programmes relevant d'autres missions y concourent également.

Le décret n° 2011-988 du 23 août 2011 et un arrêté du même jour ont modifié les attributions de la direction de la sécurité civile désormais dénommée « *direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crises (DGSCGC)* ». L'objectif de cette modification est de poursuivre la modernisation du ministère dans le domaine de la gestion des crises et de renforcer ses capacités d'anticipation.

En 2011, le budget global de la mission Sécurité civile s'est élevé à 437 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour 519 millions ouverts en loi de finances initiale (84,2 %). En crédits de paiement, 417,6 millions d'euros ont été dépensés pour 436,5 millions inscrits dans le budget initial (95,7 %). Les effectifs de la mission s'élevaient à 2 459 agents.

Sur le plan opérationnel, l'année 2011 a été marquée par une activité importante générant une forte mobilisation des services de la sécurité civile tant en France qu'à l'étranger :

– le déploiement, sans précédent outre-mer, à La Réunion de renforts métropolitains lors de l'incendie du massif du Maïdo (2 700 hectares détruits) avec notamment le déploiement de 420 sapeurs-pompiers professionnels et militaires et de deux avions Dash bombardiers d'eau ;

– la contribution active de la France à l'étranger avec des interventions d'urgence en Bolivie (effondrement d'un immeuble de 9 étages du 29 janvier au 3 février), au Japon avec le séisme de magnitude 9 et le tsunami du 11 mars et en Libye (renforcement du centre médical de Benghazi du 28 février au 14 mars).

Le bureau du déminage, quant à lui, a été mis à contribution lors du sommet du G8 organisé à Deauville en mai et du G20 qui s'est tenu à Cannes en novembre. Pour le seul G20, 104 démineurs et 25 plongeurs ont sécurisé 1 300 chambres et suites hôtelières, 900 véhicules officiels, 22 000 mètres carrés de locaux, 11 hectares sous-marins et 70 navires de croisière et de pêche.

II.— LE PROGRAMME INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS

Ce programme concentre les moyens nationaux de sécurité civile que l'État met à la disposition de la population au quotidien (secours à personnes, opérations de déminage) ou lors de catastrophes naturelles ou technologiques (feux de forêts, tempête, séisme, risque nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique).

A.— UN BUDGET PAR NATURE DIFFICILE À CONSTRUIRE

1.— Une consommation en hausse par rapport à 2010

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2011 se sont élevés à 259,5 millions d'euros. 58 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en cours d'exercice, portant la ressource totale à 317,4 millions d'euros dont 278,5 millions d'euros ont été réellement consommés (87,8 %).

En crédits de paiement, les 264,7 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont enregistré en cours d'exercice des abondements d'un montant de 7,3 millions d'euros qui ont porté les fonds disponibles à 272,1 millions d'euros. Sur ce montant, 254,7 millions ont effectivement été consommés (93,6 %).

Les écarts constatés entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et ceux disponibles résultent d'importants reports de crédits de 2010 sur 2011 (64,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 24,4 millions d'euros en crédits de paiement), ainsi que d'annulations par des lois de finances rectificatives et par le décret d'avance du 30 novembre.

Par ailleurs, la non-consommation de crédits résulte de plusieurs facteurs :

– le retard pris dans la réalisation de divers projets, notamment immobiliers (41,9 millions d'euros) ;

– le report sur 2012 de dépenses d'investissement, dans le but de participer à la réduction des déficits publics ;

– le solde d'un transfert de 6,6 millions d'euros vers la mission Défense ;

– le non-règlement de factures relatives à l'entretien d'aéronefs, parvenues après la clôture de la gestion 2011.

Ces crédits représentent des hausses significatives par rapport à l'exercice 2010 (respectivement +18,5 % et +10,7 %) au cours duquel 235 millions d'euros avaient été consommés en autorisations d'engagement et 230 en crédits de paiement. Si l'évolution des dépenses de personnel est très modérée (+0,7 %), les autres dépenses progressent de près de 53 % en autorisations d'engagement et de près de 32 % en crédits de paiement.

Les dépenses d'investissement engagées ont presque doublé en un an (+82 % en autorisations d'engagement), tandis que les crédits de paiement correspondants n'ont progressé que de 17 %, ce qui traduit une accélération des opérations lancées mais non achevées. Les autres dépenses de fonctionnement ont augmenté de près de moitié en autorisations d'engagement et de plus d'un tiers en crédits de paiement, principalement en raison de l'accroissement des coûts d'entretien des moyens aériens et de la hausse des prix des carburants.

2.– Une gestion rigoureuse des effectifs

Le nombre d'emplois (en ETPT) autorisés en loi de finances initiale était fixé à 2 472, en diminution de 22 par rapport au plafond d'emploi pour 2010. Les réalisations se sont élevées à 2 459 emplois en 2011. L'effort final (–35) est donc supérieur à celui qui était demandé. Le nombre d'agents partis à la retraite en 2011 s'élevant à 33, le Rapporteur général constate que ce sont donc plus de 100 % des fonctionnaires partant en retraite qui n'ont pas été remplacés.

Corollaire de la diminution continue des effectifs, les crédits de titre 2 augmentent moins vite (+1 million d'euros à 155,7 millions, soit +0,7 %).

B.– DES ACTIONS COMPLÉMENTAIRES

Le programme 161 est organisé en cinq actions : quatre ont pour objectif de protéger les populations dans des situations d'urgence, la cinquième constitue l'action de soutien du programme.

L'action 1 Participation de l'État à la lutte contre les incendies de forêt correspond à 22,8 % des autorisations d'engagements consommées sur le programme (63,5 millions d'euros).

L'essentiel des crédits portés par cette action sont des dépenses de personnel : 48,3 millions d'euros en 2010 par exemple. Or, alors que 39,7 millions d'euros de crédits de titre 2 avaient été inscrits en loi de finances initiale pour cette action, le rapport annuel de performances nous indique que seuls 10,8 millions d'euros ont été dépensés à ce titre en 2011 pour 710 ETPT. Ce chiffre, qui paraît particulièrement faible, n'est pas justifié dans le document budgétaire. Comme, par ailleurs, la consommation des crédits de titre 2 de l'action 2 est largement supérieure aux prévisions, le Rapporteur général suppose qu'un transfert de crédits de rémunérations a été réalisé entre ces deux actions. Il regrette que cette opération ne soit pas explicitée.

Les dépenses de fonctionnement de cette action (48 millions d'euros inscrits dans le budget pour 50,1 millions consommés) concernent principalement le fonctionnement courant de la base d'avions de la sécurité civile, l'achat du produit retardant ainsi que l'entretien et le carburant des appareils.

L'action 2 Interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques représente 31,6 % des autorisations d'engagement du programme et compte 860 ETPT civils auxquels s'ajoutent 859 emplois militaires (1 719 au total), ce qui en fait l'action la mieux dotée en moyens humains.

Son budget originel s'élevait à 56,6 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale, mais sa consommation s'est élevée à 86 millions d'euros. Comme il l'a évoqué plus tôt, le Rapporteur général constate un « glissement » des crédits de titre 2 en provenance de l'action 1 vers l'action 2 (75,2 millions d'euros contre seulement 49,1 millions budgétés).

Les dépenses de fonctionnement de cette action ont été deux fois plus élevées que prévues : 9 millions d'euros contre 4,6 millions prévus. Le ministère explique ce phénomène par « *une exécution plus importante sur l'action 2 des dépenses de fonctionnement des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) imputées sur les deux actions* ».

La surconsommation des autorisations d'engagement en dépenses d'investissement (3,4 millions d'euros consommés pour 2 millions inscrits) s'explique principalement par l'achat d'un drone tactique destiné à la reconnaissance aérienne, de six stations de traitement d'eau, de tenues de protection contre les explosifs et du remplacement de plusieurs matériels détériorés du fait des interventions passées sur plusieurs terrains.

L'action 3 Secours à personne par hélicoptère rassemble 25,1 % des autorisations d'engagement du programme et 290 ETPT du groupement d'hélicoptères de Nîmes et des 22 bases d'hélicoptères.

Les dépenses de personnel de cette action se sont élevées en 2011 à 26,3 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement, qui ont atteint 33,1 millions d'euros, recouvrent essentiellement l'entretien du parc d'hélicoptères de la sécurité civile, le fonctionnement courant du groupement d'hélicoptères de Nîmes (24,5 millions d'euros) et des 22 bases (3,4 millions d'euros) ainsi que les dépenses de carburant (5,1 millions d'euros).

Le budget d'investissement de 10,4 millions d'euros a principalement eu pour objet de financer des dépenses immobilières, mais également la première tranche du 35^{ème} hélicoptère EC 145 ainsi que le paiement de la quote-part du programme d'acquisition de deux hélicoptères de services publics pour la Polynésie française.

L'action 4 Neutralisation des engins explosifs regroupe 14,6 % des crédits du programme et compte 313 ETPT. Elle comprend vingt centres et six antennes de déminage.

Ses crédits de titre 2 se sont élevés à 26,8 millions d'euros en 2011 et ceux de fonctionnement à 7 millions d'euros. Ces derniers ont principalement été utilisés pour le fonctionnement courant des centres et antennes de déminage, mais aussi pour la maintenance des véhicules et robots de déminage. Le budget d'investissement, d'un montant de 7,1 millions d'euros, a essentiellement servi à l'achat de nouveaux robots d'intervention, d'une unité mobile de démantèlement des munitions identifiées (UMDMI) pour 3,5 millions d'euros, mais aussi de plusieurs véhicules, chariots élévateurs et engins spécifiques.

La dernière action du programme (n° 5) Pilotage de la politique de sécurité civile représente 5,9 % des crédits du programme et compte 286 ETPT. Elle rassemble les moyens communs aux deux programmes de la mission.

Cette action ne rassemble que des crédits de personnels (17,7 millions d'euros d'autorisations de paiement) et regroupe désormais – pour des raisons de simplification de gestion – tous les agents qui étaient auparavant attribués au programme 128 *Coordination des moyens de secours*. Ce dernier programme ne compte désormais plus d'ETPT.

La Cour des comptes observe cette réorganisation d'un regard critique, constatant que le programme *Coordination des moyens de secours*, dépourvu de moyens de personnel, ne respecte plus l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances qui prévoit que « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis...* ». Il s'agit d'un des éléments qui portent la juridiction financière à préconiser une fusion des deux programmes et leur rattachement à une autre mission.

C.– UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS

La performance du programme *Intervention des services opérationnels* se décline en 2011 à l'aide de quatre objectifs associés à sept indicateurs.

L'objectif Optimiser les moyens de lutte contre les feux de forêts est associé à trois indicateurs présentant la disponibilité et le coût de plusieurs types de matériels.

L'indicateur de Disponibilité opérationnelle de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile par flottille durant la « saison feux » met en évidence qu'en dehors des avions de la flottille des bombardiers d'eau amphibies (Canadair CL 415) qui affiche un taux de disponibilité de 81 %, largement inférieur aux prévisions et en baisse constante, tous les autres appareils présentent un taux de disponibilité proche des prévisions et, en tous cas, compris entre 90 % et 95 %.

Le deuxième indicateur, très détaillé, présente le Coût total de l'heure de vol de la flotte de la base aérienne de la sécurité civile (BASC) par flottille.

Le coût moyen de l'heure de vol affiche une forte hausse en 2011

(+ 23,1 % à 8 195 euros par heure, contre 6 600 environ en 2009 et 2010. Cette hausse résulte, selon le responsable de programme, de la faible activité aérienne enregistrée l'été dernier : en effet, les frais fixes de maintenance ayant augmenté de près de 30 %, la réduction du dénominateur (le nombre d'heures de vols) engendre mécaniquement une hausse du coût horaire. La hausse de 30 % du coût des carburants n'est également pas étrangère à cette hausse.

Le troisième indicateur permet de suivre le taux de Disponibilité des véhicules spécifiques de la lutte contre les feux de forêts des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile durant la « saison feux ». Ce taux s'est élevé à 85,6 % en 2011, en légère hausse par rapport à 2010 (82 %) et par rapport aux prévisions (83 %).

Le deuxième objectif du programme consiste à Optimiser le potentiel d'engagement des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC). Il est associé à un indicateur qui fournit le pourcentage des effectifs en opérations ou disponibles pour intervention.

Le taux de disponibilité, évalué à 69 % des effectifs, est certes supérieur à l'objectif fixé à 64, mais reste très en retrait par rapport aux résultats obtenus en 2009 (79,7 %). La raison est liée à l'élargissement de l'assiette des effectifs pris en compte, donc du dénominateur. À périmètre constant, le résultat s'élèverait à 79,8 %, très proche de celui de 2009.

Le troisième objectif consiste à Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du Groupement d'Hélicoptères de la Sécurité Civile (GHSC). Cet objectif est associé à deux indicateurs mesurant, pour le premier, le taux de disponibilité de la flotte et, pour le second, le coût total de l'heure de vol de cette même flotte. Les résultats relatifs à la disponibilité sont conformes aux prévisions : le taux de disponibilité total de la flotte atteint 76,6 % en 2011, en légère hausse, pour une cible de 75 %. Le taux de disponibilité opérationnelle, lui aussi en légère hausse, atteint, pour sa part, 94,5 % pour un objectif de 95 %.

En revanche, l'analyse du coût de l'heure de vol du groupement d'hélicoptères dépasse l'objectif de 6,6 % : 3 282 euros contre 3 079 euros prévus. Il est en outre sur une trajectoire fortement ascendante puisque l'heure de vol ne coûtait « que » 2 981 euros en 2009 et 3 184 euros en 2010. Cette évolution, qui devrait se poursuivre dans les années à venir, résulte principalement de la hausse conjuguée du coût du kérosène et de celui de l'entretien aéronautique.

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 6,44 jours atteint la cible des 7 jours fixée pour 2011. Il est en augmentation par rapport à 2009 et 2010 (respectivement 5,2 et 4,9 jour).

L'indicateur Délai moyen d'intervention sur colis piégé voit ses résultats largement atteints, s'agissant à la fois des équipes pré-positionnées sur site ou non-prépositionnées : ces délais s'établissent respectivement à 8 minutes et 51 minutes pour des objectifs initiaux de 15 minutes et d'une heure.

III.- LE PROGRAMME COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS

Ce programme a pour objet de mettre en œuvre des projets visant à la coordination des acteurs locaux et nationaux susceptibles de contribuer à la préparation et à la gestion des crises. Depuis 2010, il ne compte plus de moyens humains, ses emplois ayant été regroupés au sein du programme 168.

A.- UNE TENDANCE À LA BAISSÉ PERTURBÉE PAR DES ALÉAS EN COURS D'EXERCICE

1.- Une réduction des dépenses par rapport à 2010

En autorisations d'engagement, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2011 se sont élevés à 200,2 millions d'euros. 6,3 millions d'euros de fonds de concours sont venus abonder ce budget tandis que 5,1 millions d'euros étaient annulés par décret en cours d'exercice, portant la ressource totale à 201,4 millions d'euros dont 158,5 millions d'euros ont été réellement consommés (78,7 %).

En crédits de paiement, les 170,1 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont également fait l'objet d'abondements par fonds de concours (6,3 millions d'euros) ainsi que d'importantes annulations par décret (- 12 millions d'euros), ce qui a porté le total des fonds disponibles à 164,4 millions d'euros. Sur ce montant, 162,9 millions ont effectivement été consommés (99,1 %).

En 2010, ce programme avait supporté des dépenses exceptionnelles dues à la pandémie de grippe A et à des catastrophes naturelles plus importantes que la moyenne (séisme en Haïti, tempête Xynthia...). Ces événements, à eux seuls, avaient causé 61,6 millions d'euros de dépenses. La situation a été, heureusement, plus calme en 2011, ce qui a conduit à un recul des dépenses de près de 60 millions d'euros (-27 %) en autorisations d'engagement et de près de 69 millions d'euros (-30 %) en crédits de paiement.

Le programme 128 a bénéficié, en mars 2011, de reports de crédits de 2010 : 10,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,5 millions d'euros de crédits de paiement, pour couvrir notamment les opérations de déploiement du réseau de radiocommunications numériques des sapeurs-pompiers Antarès qui n'avaient pu être soldées avant la fin de la gestion 2010.

La seule dépense fiscale associée au programme concerne l'exonération de charges fiscales des vacances horaires et des avantages retraite servis aux sapeurs-pompiers volontaires. Cette dépense est évaluée à 20 millions d'euros.

2.– Le rôle des fonds de concours

En 2011, la mission Sécurité civile a bénéficié de rattachements de crédits par la voie de fonds de concours et d'attributions de produits (10,95 millions d'euros). La majorité de ces ressources ont été affectées au programme 128 afin d'atténuer l'impact des annulations de crédits dont il a été l'objet (– 12 millions d'euros de crédits de paiement).

57 % de ces ressources proviennent de l'Union européenne (6,24 millions d'euros) et plus du tiers des contributions des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) au frais de fonctionnement de l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) qui gère le service de communications Antarès (4,19 millions d'euros). Le solde provient de produits de cessions (0,21 million d'euros) et de participations diverses, notamment de collectivités territoriales, à la construction d'équipements à l'acquisition de moyens et au fonctionnement des services opérationnels de sécurité civile.

Pourtant, les fonds de concours perçus en 2011 n'ont pas été à la hauteur des attentes. En effet, certaines prestations de services n'ont pas (encore ?) été réglées par leurs bénéficiaires. La Cour des comptes relève ainsi que l'agence régionale de santé (ARS) de la Guadeloupe « *n'a pas réglé, en 2011, 152 000 euros dus dans le cadre des transports sanitaires d'urgence. Depuis 2010, l'Office français de l'immigration et de l'intégration doit 639 468 euros pour l'utilisation des avions de la sécurité civile dans le cadre de reconduites à la frontière intervenues en 2008 et 2009. Le ministère de la santé, de la jeunesse et des sports est débiteur de 8 062 euros pour le déplacement d'un ministre. En 2011, ces prestations n'avaient toujours pas été recouvrées.* »

B.– TROIS ACTIONS DE POIDS TRÈS INÉGAUX

L'action 1 Préparation et gestion des crises a représenté, en 2011, 23,4 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme. La structure des dépenses de cette action est inhabituelle dans la mesure où ses autorisations d'engagement (37,1 millions d'euros) ont été largement supérieures aux crédits de paiement (10,6 millions d'euros), en raison principalement du lancement du nouveau système d'alerte et d'information des populations (SAIP). Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale fait de la modernisation de l'alerte des populations un des objectifs prioritaires de l'action gouvernementale. C'est pour répondre à cette préoccupation qu'a été mis en place le SAIP, dispositif de proximité à base de sirènes mises en réseau (État, collectivités, entreprises soumises à plan particulier d'intervention), renforcé par l'envoi de messages sur des téléphones portables. Ce projet a consommé à lui seul 28,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

La deuxième particularité de la dépense au sein de cette action est la grande différence – non justifiée – entre les crédits inscrits en loi de finances et ceux consommés : 1,7 million d'euros inscrits en dépenses de fonctionnement

pour 30,3 consommés ; 47,1 millions inscrits en dépenses d'investissement pour 1,6 million consommé. S'agirait-il du coût du SAIP, prévu à l'origine comme dépense d'investissement puis finalement imputé en fonctionnement ? Le Rapporteur général regrette le manque d'explications.

L'action 2 Coordination des acteurs de la sécurité civile représente 66,3 % des autorisations d'engagement consommées sur le programme, soit 105,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 136,8 millions d'euros en crédits de paiement consommés.

Les principales dépenses de cette action sont constituées de transferts, et notamment de la participation de l'État au budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris. La BSPP est une unité militaire dont la gestion est assurée dans le cadre du budget spécial de la ville de Paris et son financement prévu par le code général des collectivités territoriales. Le ministère de l'Intérieur participe à hauteur de 25 % au budget de cette unité, ce qui a représenté en 2011 une dépense de 77,2 millions d'euros pour le budget de la Nation. Le bataillon des marins-pompiers de Marseille est également une unité militaire (ce sont les deux seules unités de pompiers militaires au service de collectivités civiles en France) mais, hors subvention ponctuelle (5,5 millions d'euros en 2010, rien en 2011), le ministère de l'Intérieur ne participe pas à son financement.

Les pensions, prestations rattachées et indemnités aux victimes d'accidents (sapeurs-pompiers volontaires et anciens agents de la défense passive) constituent le deuxième poste de dépenses de cette action avec 12,4 millions d'euros.

Le projet d'adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours (ANTARES) organise l'interopérabilité des réseaux des services publics concourant aux missions de sécurité civile. En 2011, 18,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 17,8 millions d'euros de crédits de paiement ont été versés à l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) au titre de ce projet.

7,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 12,9 millions d'euros de crédits de paiement ont été versés au fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) instauré par l'article 29 de la loi de finances pour 2003.

Enfin, une subvention de 4,3 millions d'euros a été versée au budget de fonctionnement de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOPS).

L'action 3, Soutien à la politique de sécurité civile, ne représente que 10,3 % des crédits du programme. Elle concentre les fonctions de soutien du programme à l'exception des crédits de personnel qui ont été transférés sur le programme *Intervention des services opérationnels* de la mission. Ses moyens financiers sont limités : 16,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 15,5 millions d'euros en crédits de paiement.

La principale dépense concerne le remboursement des sapeurs-pompiers professionnels mis à la disposition de la sécurité civile par les services d'incendie et de secours ainsi que par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris : 59 agents dans le premier cas, 77 dans le second : le ministère dépense 10,4 millions d'euros au total pour ces 136 pompiers mis à la disposition de la DGSCGC.

C.- UNE PERFORMANCE CORRECTE, FAVORISÉE PAR UNE MÉTÉO CLÉMENTE EN 2011

Le programme *Coordination des moyens de secours* a pour objet d'identifier les risques et menaces potentiels, de planifier les secours et de coordonner l'action des différents intervenants. Sa performance est mesurée par trois objectifs et cinq indicateurs.

L'objectif 1 Optimiser les mesures de prévention et de lutte contre les feux de forêt est associé à deux indicateurs, est associé à deux indicateurs. Le premier mesure le nombre de colonnes de renfort engagées (prévisionnelles et curatives) par rapport aux prévisions, l'objectif consistant à optimiser leur pré-positionnement. Plus le ratio est faible, meilleure est la performance. Le second indicateur mesure le nombre d'hectares brûlés rapportés au nombre de secteurs classés en risque sévère durant la saison feux (afin de limiter l'effet de l'aléa climatique), ainsi que le taux d'incendies ne dépassant pas cinq hectares.

La lutte contre les incendies de forêt dans le sud de la France a été favorisée en 2011 par une météo favorable, relativement humide en juin et juillet. En conséquence, les surfaces touchées par les incendies durant la période d'application du dispositif estival des feux de forêts se sont établies en 2011 à moins de 1 400 hectares, chiffre le plus faible depuis la création, en 1973, de la base statistique Prométhée. Le nombre de départ de feux a également été limité : 646 contre 1 150 en moyenne décennale. Ceci explique en partie les bons résultats dégagés par les indicateurs de performance.

L'indicateur de mobilisation des colonnes de renfort curatives (0,11 en 2011) est plus élevé que la prévision (0,05), alors que celui concernant les colonnes prévisionnelles est nul (pour une prévision de 0,15). En effet, compte tenu du faible nombre d'incendies dans la zone méditerranéenne au cours de l'été 2011, il n'a pas été nécessaire de mobiliser des moyens issus de départements éloignés. Le total des deux ratios pour l'été 2011 est inférieur à celui des deux valeurs cibles, ce qui satisfait le directeur de programme.

Pour le nombre d'hectares brûlés, l'indicateur est légèrement supérieur aux prévisions : 12 pour une cible de 10. Mais la performance s'améliore par rapport à 2009 et 2010 (respectivement 14,4 et 22,2). Le pourcentage de feux ne dépassant pas cinq hectares est en hausse continue depuis 2009 et s'est établi à 95 % en 2011, à un seul point de l'objectif, fixé à 96 %.

L'objectif 2 du programme vise à Renforcer la sécurité des sapeurs-pompiers en intervention et s'appuie désormais sur deux indicateurs, contre trois auparavant. Le premier présente le taux de fréquence des accidents de sapeurs-pompiers imputables au service tandis que le second s'attache à quantifier l'attrait des formations proposées par l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

Le premier indicateur affiche un taux de 2 accidents de service ayant entraîné un arrêt de travail par intervention, conforme à l'objectif et proche du résultat de 2010 (2,01). Le second indicateur présente un taux d'attractivité de l'ENSOSP de 91,3 % pour une cible de 95 %. Ce résultat, décevant par rapport à l'objectif, est en outre en diminution constante (95,6 % en 2009, 91,7 % en 2010). Selon le responsable du programme, cette baisse tendancielle serait liée au mode de calcul. Il proposera en conséquence un nouvel indicateur dans le RAP 2012.

Le troisième et dernier objectif de la mission consiste à Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Il est mesuré par le taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure de radiocommunications numériques Acropol – Antares. La réalisation en 2011 (65,6 %) s'est avérée conforme à la prévision (65 %) et en hausse continue depuis plusieurs années : 41,3 % en 2009 et 52,3 % en 2010.

54 674 terminaux numériques sont aujourd'hui raccordés au réseau national, l'objectif final consistant à atteindre 80 000 terminaux, c'est-à-dire le renouvellement intégral de l'ancien réseau de terminaux analogiques des SDIS.

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

SOMMAIRE

	Pages
I.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011 : DES DÉPENSES CONTRASTÉES	522
A.– APERÇU D'ENSEMBLE.....	522
B.– PROGRAMME 157 : LE PROBLÈME RÉCURRENT DES SOUS-BUDGÉTISATIONS DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS	523
C.– PROGRAMME 304 : DES HYPOTHÈSES DE MONTÉE EN CHARGE PLUS LENTES QUE PRÉVUES	523
D.– PROGRAMME 106 : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE EN 2011	524
E.– PROGRAMME 137 : L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES.....	525
F.– PROGRAMME 124 : LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE	525
II.– LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS DE QUALITÉ DU SERVICE RENDU	526

I.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011 : DES DÉPENSES CONTRASTÉES

La mission Solidarité, insertion et égalité des chances comprend les programmes 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* ; 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* ; 157 *Handicap et dépendance* ; 137 *Égalité entre les hommes et les femmes* ; 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*.

Les dotations de la mission se caractérisent par une forte hétérogénéité des masses budgétaires selon les programmes. Ainsi, le programme 157 *Handicap et dépendance* représente 81,5 % des crédits exécutés, le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* 12,2 %, le programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* 4,2 % et les autres programmes moins de 2 % des crédits exécutés.

La part des dépenses d'intervention de titre 6 représente plus de 94 % des crédits consommés des programmes 304, 106 et 157 et 82,7 % du programme 137. *A contrario*, le programme de soutien 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* a consommé en 2011 environ la moitié de ses crédits en rémunérations et l'autre moitié en moyens de fonctionnement.

A.- APERÇU D'ENSEMBLE

Près de 90 % des dotations de la mission sont des dépenses d'intervention, essentiellement constituées de dépenses obligatoires, dites « de guichet », comme des allocations, le service de minima sociaux comme le revenu de solidarité active (programme 304) ou le financement de l'allocation adulte handicapé (AAH, programme 157) ou bien de dotations aux établissements et services d'aide par le travail (programme 157), mesures de protection juridique des majeurs (programme 106).

Compte tenu du caractère obligatoire de ces dépenses, sur lesquelles les responsables de programme n'ont pas de marges de manœuvre, la finesse de la prévision budgétaire est essentielle. Or l'exécution 2011 a mis une nouvelle fois en évidence, bien qu'à un niveau moindre que les années précédentes, la sous-consommation des dotations au titre du RSA (programme 304) et la sous-évaluation de la dépense relative à l'AAH (programme 157).

En conséquence, le taux global de consommation des crédits est de 99,9 % sur l'ensemble de la mission (12 353,9 millions dépensés pour 12 365,7 millions ouverts en loi de finances initiale) mais il est contrasté avec un taux de 75 % pour le programme 304 dédié au financement du RSA et un taux de 101,9 % sur le programme 157 qui finance l'AAH.

Les dépenses fiscales sont d'un poids très important : on dénombre dans le RAP 2011 28 dépenses fiscales principales sur impôts d'État pour un coût estimé à 11 milliards, 4 dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l'État représentant 1,5 milliard et 18 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État au coût estimé à 10,7 milliards.

Enfin, on recense 36 opérateurs rattachés à la mission : l'agence française de l'adoption, 5 instituts nationaux de jeunes aveugles et de jeunes sourds et 36 agences régionales de santé.

B.- PROGRAMME 157 : LE PROBLÈME RÉCURRENT DES SOUS-BUDGÉTISATIONS DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

Les crédits destinés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de ses compléments se sont avérés, cette année encore, insuffisants. Sur le programme 157, l'AAH a bénéficié d'ouvertures de crédits par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, à hauteur de 152,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, pour financer principalement les besoins en matière de dépenses d'allocations pour les adultes handicapés.

La dotation de la loi de finances initiale 2011 avait été majorée de 780 millions après une précédente majoration en loi de finances initiale pour 2010 et s'élevait à 6 938,2 millions d'euros pour la seule AAH. Il s'ajoute à l'abondement de 152,8 millions déjà évoqué des redéploiements internes (58,7 millions en autorisations d'engagement et 55,7 millions en crédits de paiement). L'exécution s'établit à 7 150 millions pour l'AAH et ses compléments.

Une forte progression du nombre de bénéficiaires est constatée : 930 000 en 2011 contre 892 000 bénéficiaires en 2010 et 862 000 en 2009.

Le montant mensuel de l'allocation augmente également : il s'élevait à 565 euros en 2008, 595 euros en 2009, 619 euros en 2010 et 642 euros en 2011.

C.- PROGRAMME 304 : DES HYPOTHÈSES DE MONTÉE EN CHARGE PLUS LENTES QUE PRÉVUES

L'exécution budgétaire du programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* est marquée par une faible consommation des crédits initiaux.

La contribution de l'État au Fonds national des solidarités actives (FNSA) s'est élevée à 475,2 millions en 2011 soit une baisse de 56 % par rapport à 2010.

Des ajustements ont été apportés et un redéploiement de crédits (350 millions) a permis au FNSA de prendre en charge le coût de la « prime de Noël ».

Compte tenu d'une montée en charge du RSA activité significativement plus lente que prévu, qui s'explique en grande partie par la conjoncture économique dégradée, la subvention d'équilibre de l'État au FNSA a été réduite par une annulation de crédits (153,4 millions) en loi de finances rectificative du 28 décembre 2011. Cette annulation a permis de compenser l'ouverture en cours d'exercice de crédits supplémentaires sur le programme 157 *Handicap et dépendance* au titre de l'Allocation adulte handicapé, et de respecter ainsi le plafond de crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances en 2011.

Le RSA a été mis en œuvre en 2009. Les résultats concernant le RSA activité ont été moindres et ont conduit à une révision du coût de ce dispositif en 2011 ayant pour conséquence un ajustement à la baisse des dépenses prévues par l'État Prévisionnel des Recettes et des Dépenses (EPRD) du FNSA, en janvier puis en novembre 2011.

Plusieurs facteurs expliquent cet écart. Le rapport du Comité national d'évaluation pointe notamment la dégradation de la conjoncture économique, le taux de non recours à cette nouvelle prestation par les travailleurs modestes ainsi que les délais inhérents à la montée en charge de toute nouvelle prestation.

D.– PROGRAMME 106 : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE EN 2011

Le programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* a pour objectif d'accompagner les parents et de leur offrir les services leur permettant d'articuler leur vie professionnelle et familiale et d'assurer au mieux leur responsabilité éducative ; et d'assurer aux enfants une protection et des conditions de vie de nature à permettre leur bon développement.

L'ensemble des dépenses obligatoires a continué de représenter en 2011 une part prépondérante des crédits du programme (93 %), le solde étant dédié à des actions de soutien aux familles et de protection de l'enfance.

Sur les 241,7 millions de crédits de paiement consommés en 2011, 209,5 millions ont été utilisés au titre du financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

La faiblesse des mouvements de crédits en gestion (3,9 millions d'ouvertures et 3,2 millions d'annulations au total) et un taux de consommation de 99,7 % témoignent du caractère satisfaisant des prévisions budgétaires.

E.– PROGRAMME 137 : L'ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Le programme 137 *Égalité entre les hommes et les femmes* est caractérisé par son faible montant, 21,2 millions d'euros ayant été ouverts par la loi de finances initiale 2011 et 19,9 millions consommés (93,9 % des crédits ouverts).

Les dépenses réalisées dans le cadre du programme sont variées : financements d'actions d'information et de formation, d'études en rapport avec l'égalité professionnelle, des prix de la vocation scientifique et technique, des contrats d'égalité et de mixité des emplois, de subventions aux associations.

F.– PROGRAMME 124 : LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le programme 124 porte l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur de la santé, de la solidarité, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ainsi que les dépenses des personnels en charge de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Il a pour finalité essentielle de soutenir la mise en œuvre des politiques publiques portées par les missions Solidarité, insertion et égalité des chances, Santé, Sport, jeunesse et vie associative et, pour deux de ses programmes, par la mission Ville et logement. Les crédits inscrits dans ce programme sont ainsi destinés à financer les moyens humains et le fonctionnement qui sont indispensables aux services centraux, services déconcentrés et opérateurs pour exercer les missions dévolues à l'État dans les champs concernés.

Le programme a consommé 1 504,9 millions de crédits de paiement en 2011 pour 1 525 millions ouverts par la loi de finances initiale (98,7 %) dont environ la moitié de rémunérations (titre 2) et l'autre moitié de moyens de fonctionnement.

Il est à noter la faiblesse des mouvements de crédits en gestion, pour l'essentiel 21,8 millions de transferts sortants, 5 millions d'ouvertures de crédits et 2,1 millions d'annulations.

Les crédits ouverts pour les dépenses de personnel en loi de finances initiale s'élevaient à 779,8 millions d'euros. Ces crédits ont été ramenés à 750,9 millions à la suite de divers mouvements : fongibilité asymétrique technique à hauteur de 15,9 millions vers les maisons départementales des personnes handicapées et les agences régionales de santé et d'autres transferts notamment pour le remboursement des emplois de délégués du Préfet.

Ces crédits ont été consommés à hauteur de 752,6 millions, dont 193,7 millions en recettes du CAS *Pensions* et 558,8 millions au titre des rémunérations hors CAS *Pensions*.

II.- LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS DE QUALITÉ DU SERVICE RENDU

Le dispositif de mesure de la performance de la mission comportait dans le PAP 2011 15 objectifs et 28 indicateurs, il a été globalement reconduit par rapport au PAP 2010. Toutefois, le nombre des indicateurs dits « de mission » est passé de quatre en 2010, à trois en 2011, à la suite des reclassements suivants : les indicateurs 304-1.1 « Part des bénéficiaires du RSA sans emploi qui reprennent une activité » et 157-1.1 « Qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) » sont conservés en tant qu'indicateurs les plus représentatifs de la mission ; l'indicateur 106-3.2 « Coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires » devient indicateur « de mission » en 2011 ; les indicateurs 304-2.1 « Taux de pauvreté monétaire ancré dans le temps » et 106-3.1 « Taux de sortie des mesures de protection judiciaire », qui étaient des indicateurs principaux de la mission en 2010, ne le sont plus en 2011.

Les indicateurs dits « de mission » sont choisis parmi l'ensemble des indicateurs de performance depuis le projet de loi de finances de l'année 2010. Ces indicateurs sont emblématiques des politiques publiques poursuivies et procurent une plus grande visibilité du dispositif de performance.

S'agissant de dépenses obligatoires (interventions « de guichet » au titre de minima sociaux et d'allocations ; dépenses contraintes), pour lesquelles les responsables de programme ne disposent pas de réelles marges de manœuvre, les objectifs et les indicateurs « de mission » mesurent désormais davantage la qualité du service rendu (vis-à-vis de l'utilisateur) ou l'efficacité des dispositifs (du point de vue du contribuable).

La part des bénéficiaires du RSA qui reprennent une activité a légèrement progressé. En moyenne, chaque trimestre, 7,3 % des foyers qui n'avaient aucun revenu d'activité en ont eu un le trimestre suivant (contre 7,2 % en moyenne l'année précédente).

L'indicateur 106-3.2 « Coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires » met en évidence que l'effort de réduction des écarts entre les services les plus dotés et les moins dotés se maintient. Les services mandataires dont la valeur du ratio « moyens alloués/mesures gérées » est supérieure à la valeur moyenne nationale majorée de 20 %, ne représentent que 8 % des services alors que ce pourcentage était de 9,4 % en 2010. Pour les services les moins dotés, ils représentent 7,2 % des services en 2011 alors que la prévision révisée était de 5,5 %. La diminution par rapport à 2010 a été moins importante en raison principalement de l'augmentation de la valeur du coût moyen national du point service en 2010 et 2011. Les effets de cette réduction des écarts se mesurent également sur les indicateurs relatifs à la

dispersion géographique. La valeur du point service correspond au budget rapporté au nombre de point. Le nombre de point de 2010 à 2011 a augmenté de 1,7 % et le budget de 3 % avec un effet prix de 0,82 % et un effet volume de 2,16 %.

Enfin, la qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) est difficile à apprécier dans la mesure où les résultats pour 2011 ne sont que partiellement connus. Cependant, la dispersion des taux d'attribution des premiers accords d'AAH tend à se réduire ; les taux deviennent donc plus homogènes, avec moins de disparités départementales. Par ailleurs, le taux de réformation des décisions d'attribution d'AAH par les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) est inférieur à la cible 2011, fixée à 23 %. Le taux (21,44 %) baisse par rapport aux dernières années. Le nombre de décisions ayant fait l'objet d'un recours reste ainsi mesuré et maîtrisé dans un contexte où le nombre d'allocataires de l'AAH est en augmentation.

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE VISION PARTIELLE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU SPORT ET À LA VIE ASSOCIATIVE	530
II.– LE PROGRAMME <i>SPORT</i>	531
A.– DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ESSENTIELLEMENT DESTINÉS AUX FÉDÉRATIONS ET AUX OPÉRATEURS	531
1.– Un soutien important aux fédérations sportives et au développement du sport de haut niveau	532
2.– La hausse des crédits destinés aux opérateurs de l'État	532
3.– Le CNDS	534
B.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>SPORT</i>	535
III.– UN PROGRAMME <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i> AMBITIEUX	537
A.– DES DÉPENSES FISCALES PLUS DE HUIT FOIS SUPÉRIEURES AUX DOTATIONS BUDGÉTAIRES	537
1.– La montée en puissance du service civique	538
2.– Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, l'autre priorité du programme	539
3.– Les autres actions du programme	539
B.– UN NOUVEAU DISPOSITIF DE PERFORMANCE POUR LE SERVICE CIVIQUE	540

I.- UNE VISION PARTIELLE DES CRÉDITS CONSACRÉS AU SPORT ET À LA VIE ASSOCIATIVE

Le rattachement ministériel de la mission Sport, jeunesse et vie associative a connu de profondes évolutions au cours des dernières années.

Jusqu'en mars 2010, la mission dépendait du ministère de la Santé et des sports et du Haut commissariat à la jeunesse. À cette date, le programme *Jeunesse et vie associative* a été rattaché au ministère de la Jeunesse et des solidarités actives. Enfin, à partir de novembre 2010, les crédits de la jeunesse et de la vie associative ont été gérés par un secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative et ceux du sport par un ministre des sports de plein exercice.

Parallèlement, la structure budgétaire de la mission a également évolué. Depuis le 1^{er} janvier 2011, la mission est composée des deux programmes 219 *Sport* d'une part et 163 *Jeunesse et vie associative* d'autre part, et ne comprend plus de programme support : l'ancien programme *Conduite et pilotage de la politique du sport et de la vie associative* a en effet été fondu dans le programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

Cette architecture budgétaire est aussi une conséquence directe de la mise en œuvre de mesures liées à la révision générale des politiques publiques (RGPP) et notamment du regroupement de l'ensemble des moyens de personnel des ministères sociaux.

La mission présente ainsi la particularité de ne disposer d'aucun crédit de titre 2 (dépenses de personnel) et a pour inconvénient principal de rendre le contrôle parlementaire délicat.

Cette nomenclature budgétaire nuit à la lisibilité du coût réel des politiques mises en œuvre. Ainsi, alors que le rapport annuel de performance de la mission affiche 437,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et 448,27 millions d'euros en crédits de paiement consommés en 2011, il faut se reporter à l'analyse des coûts de chacun des programmes pour connaître vraiment les crédits consacrés par l'État aux politiques publiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative. Il apparaît alors qu'en 2011, plus de 344,7 millions d'euros se sont déversés sur le programme *Sport* (59,5 % des dépenses complètes du programme) et plus de 71 millions d'euros sur le programme *Jeunesse et vie associative* (25 % des dépenses complètes du programme), en provenance du programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

La Cour des comptes a relevé dans sa note sur l'exécution du budget 2011 (NEB) que la comptabilité d'analyse des coûts est « *censée tenir compte de la fusion* » des programmes de soutien et recommande de « *s'assurer auprès des services concernés de la pertinence des modalités des nouvelles clés de déversement de la comptabilité d'analyse des coûts* ».

Les modifications successives de la maquette budgétaire rendent les comparaisons entre documents budgétaires d'une année sur l'autre moins évidentes à établir. Il convient enfin de noter que les responsables des programmes 163 et 219 sont, par construction, dans l'incapacité de mettre en œuvre des mesures de fongibilité asymétrique, même si la conjoncture le leur permettait.

Ce regroupement des fonctions de soutien sur un programme support, de surcroît appartenant à une autre mission, est contraire à l'esprit et à la logique de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF).

À ce titre, la mise en place d'un ministère des Sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative au sein du nouveau Gouvernement sera peut-être l'occasion d'une nouvelle modification de la maquette budgétaire dont on peut espérer qu'elle soit plus conforme à la LOLF.

II.- LE PROGRAMME SPORT

A.- DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ESSENTIELLEMENT DESTINÉS AUX FÉDÉRATIONS ET AUX OPÉRATEURS

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS DU PROGRAMME SPORT

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)	205 073 565	216 565 118
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	+ 29 838 713	23 090 665
c. Totaux des crédits ouverts	234 912 278	239 655 783
d. Totaux des crédits consommés	222 551 070	234 897 759
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	94,7 %	98 %

En 2011, le rapport annuel de performances présente une consommation des autorisations d'engagement de plus de 222,5 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 205 millions d'euros (soit 108,5 % des crédits prévus en loi de finances initiale hors fonds de concours et 94,7 % des crédits ouverts). Dans le rapport annuel de performances pour 2010, cette consommation s'élevait à 239,5 millions d'euros.

La consommation des crédits de paiement s'élève à 234,9 millions d'euros en 2011, alors que 216,6 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale (soit 108,5 % des crédits prévus en loi de finances initiale hors fonds de concours, mais 98 % des crédits ouverts). Cette consommation s'élevait à 243,5 millions d'euros en 2010.

1.– Un soutien important aux fédérations sportives et au développement du sport de haut niveau

En 2011, le rapport annuel de performance indique qu'un élément majeur de l'action du ministère des Sports a été le soutien aux fédérations sportives, à travers la mise en œuvre de conventions pluriannuelles d'objectifs dans les domaines du sport pour tous, du sport de haut niveau, du suivi médical des sportifs et de la formation. À ce titre, l'année 2011, inscrite dans l'olympiade 2009-2012, a été la troisième année de mise en œuvre de ces conventions. Ainsi, en 2011, les fédérations ont perçu 87,02 millions d'euros (hors aides personnalisées) et 96,47 millions d'euros en incluant les aides personnalisées aux athlètes.

Le développement du sport de haut niveau (action 2 du programme) a représenté plus de 61 % des autorisations d'engagement consommées du programme *Sport* en 2011, soit 136,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 149 millions d'euros en crédits de paiement.

Il convient de noter que cette action supporte les crédits couvrant l'indemnité pour absence de club résident due au consortium Stade de France, qui s'est élevée à 8,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011, quand 5 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale. La Cour des comptes préconise dans sa note sur l'exécution du budget 2011 de stabiliser le mode de calcul de cette indemnité, ainsi que celui de la redevance prévue au contrat de concession, qui fait actuellement l'objet d'un contentieux entre l'État et le consortium.

Le soutien à la politique menée par l'Agence française de lutte contre le dopage a été maintenu à travers la subvention accordée à cette autorité publique indépendante pour 7,8 millions d'euros.

Le déploiement de démarches innovantes telles que l'atlas des équipements sportifs et le diagnostic territorial approfondi s'est également poursuivi en 2011.

2.– La hausse des crédits destinés aux opérateurs de l'État

Les subventions pour charges de service public ont atteint 53,4 millions d'euros en crédits de paiement en 2011 (48,5 millions d'euros en 2010), et 34,1 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Le rapport annuel de performance précise que la moindre consommation en autorisations d'engagement (19,2 millions d'euros) provient d'une opération technique sous *Chorus* dont l'explication manque singulièrement de clarté⁽¹⁾.

Il semble qu'ici comme ailleurs, la mise en œuvre du logiciel comptable *Chorus* ait rencontré quelques dysfonctionnements. La Cour des comptes a d'ailleurs recommandé dans sa note sur l'exécution du budget (NEB) de la mission pour l'exercice 2011, de « *veiller à la bonne utilisation de Chorus en particulier dans les services déconcentrés* ». Le rapport annuel de performance fait état de plusieurs erreurs d'imputation sur le logiciel *Chorus*, ce qui n'en facilite pas la lecture.

L'année 2011 a vu l'achèvement de la restructuration du réseau des centres de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) dont l'activité a été recentrée sur deux missions prioritaires : accueil, formation et préparation des sportifs de haut niveau ; offre de formation aux diplômés conduisant aux métiers dans les domaines des activités physiques et sportives et de l'animation. Les CREPS ont bénéficié de près de 9 millions d'euros de subventions pour charges de service public en 2011.

La rénovation de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) a été poursuivie pour la partie Nord du site sur la base du partenariat public-privé signé avec la société Sport Partenariat, ainsi que sur la partie Sud, où sont situés les équipements sportifs, à travers notamment la désignation d'un maître d'œuvre pour la réfection du pôle nautique. L'INSEP a perçu 22,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,8 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la subvention pour charges de service public.

En ce qui concerne le contrat de partenariat, un loyer global de 12,2 millions d'euros a été versé en 2011. Le coût du loyer correspondant à l'investissement et au financement est resté conforme à la prévision (4,3 millions d'euros en crédits de paiement), de même que le coût des loyers de fonctionnement (7,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

Il convient cependant de signaler que la Cour des comptes a recommandé dans sa NEB 2011 d'élaborer un avenant au contrat conclu avec Sport Partenariat pour lever les ambiguïtés relatives à la facturation des prestations de restauration qui pourraient avoir des incidences sur le budget de l'État.

(1) Extrait du rapport annuel de performance : « *une atténuation de la consommation des autorisations d'engagement à hauteur de 19,2 M€ liée à une opération technique sous CHORUS de ré-imputation comptable de la catégorie 32 au profit du titre 5 dans le cadre du contrat avec l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC)* »

Les autres opérateurs bénéficiant de subvention pour charges de service public sont les écoles nationales des sports (École nationale des sports de montagne et École nationale de voile et des sports nautiques) pour 11,5 millions d'euros, le Musée national du sport pour 2 millions d'euros et l'Institut français du chevalet de l'Équitation (opérateur du ministère de l'Agriculture) pour 7,2 millions d'euros.

3.— Le CNDS

Comme lors des exercices précédents, les actions du ministère ont été menées en partenariat avec le Centre national pour le développement du sport (CNDS), financeur exclusif du sport pour tous au plan territorial.

Les fonds de concours ouverts sur le programme en 2011 (17,08 millions d'euros en autorisations d'engagement et 18,13 millions d'euros en crédits de paiement) intègrent principalement une contribution du CNDS (essentiellement sur son fond de roulement) pour un montant de 16 millions d'euros aux actions fédérales en faveur du développement de la pratique sportive pour tous.

Il convient de rappeler que la Cour des comptes dénonce à nouveau, dans sa note sur l'exécution du budget, le recours récurrent au fonds de concours versé par le CNDS et juge que ce recours s'opère en « *méconnaissance du droit budgétaire et doit donc cesser* ».

Les ressources de l'opérateur atteignent 266,8 millions d'euros en 2011 alors que la prévision était de 276,9 millions d'euros au budget primitif et de 270,6 millions d'euros au budget modifié. La différence entre la prévision et la réalisation s'explique essentiellement par le dispositif sur les paris en ligne, instauré au cours de l'année 2010 : les prévisions du budget primitif 2011 qui s'élevaient à 20 millions d'euros se sont finalement élevées à hauteur de 7,7 millions d'euros en 2011 en exécution.

Par ailleurs, le compte financier 2011 fait apparaître 3,4 millions d'euros au titre du plan de relance, alors que 5 millions d'euros étaient inscrits initialement dans le budget prévisionnel 2011.

Les dépenses de l'opérateur (286,5 millions d'euros) ont été en 2011 plus élevées que le montant des crédits du programme (283,7 millions d'euros en crédits de paiement).

Le CNDS attribue des concours financiers sous forme de subventions d'équipement ou de fonctionnement aux associations sportives, aux collectivités territoriales et à certains organismes sportifs (283,7 millions d'euros). Les dépenses relatives aux subventions d'équipements sportifs hors plan de relance, votées pour 106,7 millions d'euros, sont attribuées à hauteur de 98,6 millions d'euros, soit un taux de réalisation de 92 % des crédits ouverts au budget. Ce taux de consommation des crédits de paiement est en progression depuis 2008 (68 %), 2009 (78 %) et 2010 (81 %).

Les subventions attribuées dans le cadre du plan de relance sont pratiquement toutes payées fin 2011. Un avenant à la convention initiale permet la réception des demandes de paiement jusqu'en juin 2012.

Les subventions de fonctionnement attribuées au niveau local (part territoriale) et celles allouées au niveau national présentent un taux de réalisation de 100 % par rapport aux prévisions budgétaires.

L'exercice 2011 aboutit à une perte de 19,7 millions d'euros, un peu plus élevée que celle prévue au budget primitif, et à une réduction du fonds de roulement de l'établissement.

B.- LA PERFORMANCE DU PROGRAMME *SPORT*

Le volet performance du programme a évolué de façon importante en 2010 sous l'effet conjugué de l'application des mesures issues de la révision générale des politiques publiques, des réformes du haut niveau et du réseau des établissements. Depuis la mise en œuvre de la LOLF, le nombre d'objectifs du programme *Sport* a été le suivant : 8 en 2006, 6 en 2007, 7 en 2008 et 8 en 2009, 6 en 2010 et 2011.

La performance du programme s'appuie dorénavant sur un ensemble stabilisé de six objectifs et quinze indicateurs, récapitulés dans le tableau suivant.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME *SPORT*

Objectifs	Indicateurs
1. Accroître la pratique sportive, notamment au sein des clubs, en apportant une attention particulière aux publics prioritaires	1.1. Licences délivrées par les fédérations sportives : nombre et taux par public prioritaire
	1.2. Répartition des subventions de la part territoriale du CNDS par montant alloué
	1.3. Proportion des crédits de la part territoriale du CNDS affectée aux publics prioritaires
2. Promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives	2.1. Nombre de fédérations sportives présentant une situation financière fragile ou dégradée
	2.2. Taux d'autofinancement des fédérations sportives
3. Apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national, et promouvoir la réalisation d'équipements structurants	3.1. Répartition des équipements sportifs sur le territoire
	3.2. Proportion des subventions d'équipement du CNDS attribuées aux départements « sous-équipés »
4. Conforter le rang de la France parmi les grandes nations sportives	4.1. Rang sportif de la France
	4.2. Part des sportifs de haut niveau accueillis dans le réseau des établissements
5. Renforcer le respect de l'éthique dans le sport et préserver la santé des sportifs	5.1. Nombre de sportifs de haut niveau ou « espoirs » ayant satisfait aux obligations de suivi médical complet au cours de l'année rapporté au nombre total de sportifs de haut niveau ou espoirs
	5.2. Coût moyen global des contrôles et des analyses anti-dopage
	5.3. Nombre de contrôles hors compétition / nombre total de contrôles

6. Adapter la formation aux évolutions des métiers et recentrer l'offre de formation des établissements sur les missions de service public	6.1. Proportion de diplômés qui occupent effectivement un emploi en rapport avec la qualification obtenue après la délivrance du diplôme
	6.2. Part des formations assurées dans le réseau des établissements correspondant aux activités en environnement spécifique et aux secteurs en tension
	6.3. Taux d'insertion professionnelle des sportif(ve)s de haut niveau.

Si les résultats obtenus en 2011 sont globalement conformes aux objectifs, il convient cependant de noter :

– une augmentation d'une unité du nombre de structures présentant une situation financière fragile ou dégradée (indicateur 2.1) et, d'autre part, une diminution de la dépendance aux subventions du ministère mesurée par l'indicateur 2.2 ;

– une hausse d'une unité du nombre de départements relativement moins bien équipés au regard de leur population due à l'intégration dans le calcul de Mayotte qui a été départementalisée en 2011 (indicateur 3.1) ;

– s'agissant de la part des sportifs de haut niveau accueillis dans le réseau des établissements (indicateur 4.2), celle-ci est en légère baisse en 2011 notamment en raison du choix des établissements d'accueillir davantage de sportifs « espoirs » dans la perspective de la relève pour préparer les jeux olympiques et paralympiques de 2016 ;

– un résultat en deçà des prévisions en matière de développement, par les fédérations sportives, du suivi médical des sportifs de haut niveau en raison d'une stagnation du taux de sportifs de haut niveau ayant bénéficié d'un suivi médical complet (indicateur 5.1).

La Cour des comptes juge par ailleurs dans sa note sur l'exécution du budget 2011 que l'indicateur 1.1 qui mesure les licences délivrées par les fédérations sportives souffre d'une « *faiblesse majeure* » notamment parce qu'il mélange « *les licences stricto sensu et les autres titres de participation (ATP) délivrés, par exemple, pour une pratique sportive occasionnelle* ». Elle estime que réunir licences et ATP dans un même indicateur composite ne permet pas d'apprécier correctement la performance du programme.

III.- UN PROGRAMME *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* AMBITIEUX

A.- DES DÉPENSES FISCALES PLUS DE HUIT FOIS SUPÉRIEURES AUX DOTATIONS BUDGÉTAIRES

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CRÉDITS
DU PROGRAMME *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE***

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
a. Totaux des crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)	213 515 072	213 499 268
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	2 099 899	1 836 899
c. Totaux des crédits ouverts	215 614 971	215 336 167
d. Totaux des crédits consommés	214 406 556	213 371 215
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	99,4 %	99,1 %

En 2011, la consommation des autorisations d'engagement s'est élevée à hauteur de 215,6 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 213,5 millions d'euros (soit 100,4 % des crédits prévus en loi de finances initiale hors fonds de concours et 99,4 % des crédits ouverts). En 2010, cette consommation s'élevait à 175,6 millions d'euros.

La consommation des crédits de paiement s'élève à 213,4 millions d'euros en 2011, alors que 213,5 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale (soit 99,9 % des crédits prévus en loi de finances initiale hors fonds de concours, et 99,1 % des crédits ouverts). Cette consommation s'élevait à 176,26 millions d'euros en 2010.

Force est de constater que les taux de consommation de crédits du programme sont particulièrement élevés.

Les dépenses fiscales associées au programme *Jeunesse et vie associative*, évaluées dans le projet de loi de finances initial à 1 581 millions d'euros, ont été actualisées à hauteur de 1 786 millions d'euros en 2011. Elles sont plus de huit fois supérieures aux crédits ouverts du programme. Compte tenu de leur importance, la Cour des comptes préconise dans sa note sur l'exécution du budget 2011 d'effectuer un bilan de leur efficacité.

La progression de la consommation des crédits de plus de 22 % par rapport à 2010 provient essentiellement de la montée en charge des deux outils d'intervention autonomes en faveur des jeunes : le service civique et le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ).

1.– La montée en puissance du service civique

Le service civique mis en œuvre par l'Agence du service civique (ASC) a vocation à unifier les différents dispositifs qui coexistaient jusqu'alors. Le programme finance l'ASC sous la forme d'une subvention pour charges de service public estimée à 67,4 millions d'euros en 2011, soit trois fois plus qu'en 2010.

Les dépenses d'intervention du programme correspondent essentiellement à des indemnités de la personne engagée en service civique et des cotisations sociales versées par l'Agence de service et de paiement (ASP) pour le compte de l'Agence de service civique (ASC), conformément aux textes réglementaires en vigueur. Ces dépenses comprennent également les frais de gestion de l'ASP. Une convention entre l'ASC et l'ASP définit les modalités de gestion des indemnités versées ainsi que les frais de gestion.

L'État compense par ailleurs à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), les cotisations retraite des engagés et des volontaires sur la base de 192 euros par mois et par personne, ce qui représente 19,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011.

Au total, les dépenses concernant le service civique ont été évaluées à plus de 88,3 millions d'euros pour l'exercice 2011.

La Cour des comptes recommande dans sa note d'exécution budgétaire d'« évaluer la soutenabilité budgétaire et financière du service civique afin d'éviter les incertitudes de budgétisation et d'opérer les arbitrages éventuels concernant les autres actions du programme ou de la mission ».

En effet, la Cour des comptes soulève plusieurs problèmes :

– la programmation du nombre de bénéficiaires est indicative dans la mesure où le fait générateur dépend de l'engagement ou non de volontaires. En 2011, l'objectif fixé était de 15 000, mais seulement 13 000 volontaires ont été constatés ;

– le coût du nouveau dispositif n'est pas quantifiable directement par l'Agence de service civique ni par les services du programme *Jeunesse et vie associative* : l'ASP est le seul organisme à pouvoir en évaluer exactement le coût, car c'est elle qui rémunère directement les bénéficiaires ;

– le fait que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de la Santé et des sports ne soit pas contrôleur budgétaire de l'ASC nuit au contrôle budgétaire du programme ;

– enfin, la montée en charge du dispositif nécessitera des moyens financiers importants. À l'avenir, si l'objectif de 75 000 volontaires est atteint, le coût global pour l'État du dispositif représenterait plus de 558 millions d'euros selon une évaluation transmise par l'Agence du service civique.

2.– Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, l'autre priorité du programme

L'objet du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) est de soutenir et d'évaluer des actions et démarches innovantes en faveur de la réussite scolaire des élèves et de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. À terme sont envisagées une généralisation et la mise en place de nouvelles politiques publiques en leur faveur.

Le fonds fonctionne principalement sur le mode d'appels à projets portant sur des thématiques ciblées. Le projet annuel de performances précise qu'après trois ans d'existence, le FEJ entre dans une phase de capitalisation et de valorisation des expérimentations menées et de leurs résultats d'évaluation, tout en continuant le suivi des expérimentations en cours.

En 2011, 9 appels à projets ont été lancés et/ou clôturés et ont permis la sélection de 297 projets.

En 2011, les recettes du FEJ se sont élevées à 74,4 millions d'euros, dont 34,12 millions d'euros en provenance du programme *Jeunesse et vie associative* et 37,8 millions d'euros en provenance du programme *Plan de relance* pour le financement des plateformes d'appui et d'aide aux décrocheurs et du revenu contractualisé d'autonomie pour la période 2011-2012.

Les contributeurs privés du Fonds ont versé 2,48 millions d'euros en 2011.

En ce qui concerne les dépenses, l'exécution s'élève à 43,6 millions d'euros.

3.– Les autres actions du programme

Hors service civique et Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, le programme consacre ses crédits au développement de la vie associative (action 1) et aux actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire (action 2).

En 2011, plus de 12,8 millions d'euros ont été dépensés en crédits de paiement (pour une prévision en loi de finances initiale de 14,1 millions d'euros) en faveur du développement de la vie associative, notamment pour la formation des bénévoles (9,9 millions d'euros).

Les principales dépenses constatées en 2011 sur les actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire (77,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et 78 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés au total) concernent le soutien aux projets associatifs (33,33 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement), les actions locales en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire (15,13 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) et les échanges internationaux des jeunes (12,78 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement).

B.– UN NOUVEAU DISPOSITIF DE PERFORMANCE POUR LE SERVICE CIVIQUE

En raison de la mise en place du service civique, dont l'importance au sein du programme justifiait des objectifs dédiés, le dispositif de performance du programme a été à nouveau réorganisé, à l'occasion de l'élaboration du projet annuel de performances 2011.

Le premier objectif a en conséquence été complètement revu. Deux indicateurs du projet annuel de performances 2010 ont été supprimés et deux nouveaux indicateurs ont été créés.

La performance du programme s'appuie dorénavant sur un ensemble de quatre objectifs et neuf indicateurs, récapitulés dans le tableau suivant.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE*

Objectifs	Indicateurs
1. Favoriser l'engagement des jeunes en service civique	1.1. Proportion des missions de service civique réalisées par rapport aux missions agréées
	1.2. Part des jeunes engagés dans le service civique et peu ou pas diplômés
2. Soutenir la structuration et le dynamisme du secteur associatif	2.1. Qualité de service rendu pour l'information relative à la vie associative
	2.2. Taux de rotation des postes FONJEP du programme « jeunesse et vie associative »
	2.3. Répartition des subventions aux associations par montant alloué
3. Améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs	3.1. Nombre de contrôles / nombre d'accueils déclarés
	3.2. Nombre d'injonctions / nombre de contrôles
4. Améliorer la capacité des expérimentations à préfigurer des politiques de jeunesse	4.1. Part des projets ayant démarré effectivement six mois après leur sélection
	4.2. Part des expérimentations contrôlées dans l'ensemble des expérimentations

En ce qui concerne l'objectif relatif au service civique et l'indicateur 1.1 Proportion des missions de service civique réalisées par rapport aux missions agréées, le rapport annuel de performances précise que le taux de réalisation des agréments est conforme aux prévisions établies dans le projet annuel de performance pour 2011. Ainsi, au 31 décembre 2011, 16 847 missions de service civique ont été agréées par le Président de l'Agence du service civique et ses délégués territoriaux et 13 276 contrats d'engagement de service civique ont été signés. Ces résultats sont conformes à la prévision du projet de loi de finances 2011.

En ce qui concerne l'indicateur 1.2 Part des jeunes engagés dans le service civique et peu ou pas diplômés, le rapport annuel de performances indique que l'Agence du service civique doit poursuivre ses efforts pour faire progresser la part des volontaires avec un niveau de formation inférieur au baccalauréat. En effet, alors que les volontaires ayant atteint un niveau bac sont très bien représentés (36 % parmi les volontaires engagés en 2011 quand ils représentent 23 % de la population), il apparaît que les volontaires ayant un niveau inférieur au baccalauréat sont sous-représentés par rapport à la part des Français bacheliers.

TRAVAIL ET EMPLOI : POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME 102 <i>ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI</i>	543
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MIEUX RÉGULÉE MALGRÉ UNE SOUS-EXÉCUTION INHABITUELLE DES CRÉDITS OUVERTS.....	543
1.– Une programmation initiale plus conforme à l'exécution finale que les années précédentes	543
2.– Une sous-budgétisation persistante due aux prélèvements sur la trésorerie du Fonds pour la sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).....	545
3.– Une gestion en engagement qui n'est pas encore généralisée	545
4.– Un moindre recours aux contrats aidés.....	545
B.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE QUI N'A PAS CONNU DE RÉEL PROGRÈS	547
1.– Des indicateurs insuffisamment renseignés	547
2.– Les progrès enregistrés en termes de comptabilité d'engagement doivent s'accompagner d'une meilleure anticipation sur certains dispositifs	548
C.– L'évaluation toujours difficile de la performance des dépenses fiscales et sociales ...	548
II.– LE PROGRAMME 111 <i>AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL</i>	549
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE STABLE MAIS QUI CONNAÎT UNE HAUSSE CONSÉQUENTE DES ENGAGEMENTS POUR LES ANNÉES À VENIR	550
B.– UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE PERFECTIBLE.....	550
C.– DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES QUI DÉPASSENT LARGEMENT LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME	551
III.– PROGRAMME 155 <i>CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL</i>	552
A.– UNE EXÉCUTION 2011 CORRESPONDANT AUX OBJECTIFS FIXÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE	553
1.– Une exécution budgétaire conforme aux prévisions.....	553
2.– Des non-remplacements de personnels allant au-delà de la règle du « 1 sur 2 »	554
B.– UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE EN PROGRÈS	555
1.– Une mesure de la performance adaptée malgré des résultats parfois améliorables ...	555
2.– Le pilotage des opérateurs progresse.....	555

Après un début prometteur, l'année 2011 s'est terminée par un net ralentissement de l'activité économique qui a abouti à une croissance annuelle de 1,7 % (et seulement 0,2 % pour le dernier trimestre de l'année). Selon les chiffres publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la baisse du chômage enregistrée entre le second semestre de l'année 2010 et le premier trimestre de l'année 2011 a laissé place à une forte remontée du chômage qui atteint 9,8 % à la fin de l'année, soit un niveau quasi-équivalent au pic de chômage enregistré à la fin 2009.

Dans ce contexte, la mission Travail et Emploi a été sollicitée pour limiter les effets du ralentissement sur l'emploi. La mission se compose de quatre programmes : le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* qui est le programme support de la mission. La spécificité des crédits de la mission est d'être constituée à hauteur de 84 % de crédits d'intervention, dont une partie fonctionne selon une logique de « guichet » très sensible à la conjoncture. En 2011, l'exécution sur ces crédits d'intervention s'est élevée à 4 694,1 millions d'euros pour le 102 ; 4 558,8 millions d'euros pour le 103 et 43,1 millions d'euros pour le 111.

Sur l'ensemble de la mission, les crédits inscrits en loi de finances initiale s'élevaient en 2011 à 12,350 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 11,575 milliards d'euros en crédits de paiement. Ces montants étaient en forte baisse (– 15 % en autorisations d'engagement et – 19 % en crédits de paiement) par rapport aux crédits ouverts en 2010. De manière plus significative, ces crédits étaient également en baisse par rapport aux années 2007 et 2008 qui précèdent pourtant la crise.

Il convient également de souligner que les crédits non consommés à la fin de l'exercice se sont élevés à un niveau inhabituellement élevé : - 5 % en autorisations d'engagement (AE) et - 3 % en crédits de paiement (CP), soit 334 millions d'euros, un montant proche des ouvertures de crédits en loi de finances rectificatives (350 millions d'euros). Au final, l'exécution 2011 se solde par l'utilisation de 12,28 milliards d'euros en autorisations d'engagement (contre 12,96 milliards d'euros de crédits ouverts sur l'année) et de 11,75 milliards d'euros en crédits de paiement (contre 12,07 milliards d'euros de crédits ouverts), ce qui représente une sous-consommation de 680,61 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 334,18 millions d'euros en crédits de paiement. Cette sous-consommation concerne les quatre programmes de la mission : pour le programme 102, elle s'élève à 404,93 millions d'euros en autorisations d'engagement et 155,97 millions d'euros en crédits de paiement ; pour le

programme 103 à 223,23 millions d'euros en autorisations d'engagement et 135,78 en crédits de paiement ; pour le programme 111 à 24,29 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,62 millions d'euros en crédits de paiement et pour le programme 155 à 28,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,81 millions d'euros en crédits de paiement.

Par ailleurs, la mission Travail et Emploi se singularise par le montant très conséquent des dépenses fiscales qui lui sont rattachées (10,5 milliards d'euros en 2011 dont 6,2 milliards pour le seul programme 103). L'importance des dépenses fiscales, le plus souvent dépourvues d'indicateurs de performance ou d'évaluation par les responsables de programmes, constitue un problème majeur au regard des sommes engagées et dont la progression est constante depuis plusieurs années (10,5 milliards d'euros sur l'ensemble de la mission en 2011).

I.- LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

Le programme 102 regroupe l'ensemble des dispositifs visant à favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, en particulier au moyen de contrats aidés, ainsi qu'à améliorer les taux d'emploi, en particulier ceux des jeunes et des seniors. Le programme 102 est le plus important, en termes de financement, de la mission. Il a bénéficié en 2011 de 7 155 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 6 477 millions d'euros en crédits de paiement sur l'année (loi de finance rectificative comprise). Les dépenses sont essentiellement des dépenses d'intervention puisque les dépenses de personnel et de fonctionnement sont prises en charge par le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

Si la gestion budgétaire a été moins heurtée que les années précédentes, le pilotage par la performance n'a pas fait l'objet de progrès notables. Certains indicateurs ne sont pas renseignés ou adéquats et les nombreuses dépenses fiscales rattachées au programme ne font pas l'objet d'une évaluation par les responsables de programmes et leurs services.

A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MIEUX RÉGULÉE MALGRÉ UNE SOUS-EXÉCUTION INHABITUELLE DES CRÉDITS OUVERTS

1.- Une programmation initiale plus conforme à l'exécution finale que les années précédentes

La Cour des comptes avait fait remarquer que l'exercice 2010 avait été difficile à gérer du fait de l'intervention croisée des programmes 102, 103 et 316 sur les mêmes dispositifs et recourant aux mêmes opérateurs. De plus, la succession d'ajustements législatifs (loi de finances rectificatives successives), réglementaires (décrets de transferts) et de gestion (gel/dégel, instructions ministérielles), n'avait pas simplifié la gestion de l'exercice.

En 2011, les principaux effets de périmètre relatifs au programme 102 ont résulté de la suppression de la mission *Plan de relance de l'Économie* (suppression du programme 316) et du rattachement au programme 102 des mesures pour l'emploi précédemment inscrites dans ce programme. Ce changement de périmètre aboutit à une augmentation de 556,2 millions d'euros des crédits de paiement de la mission, bénéficiant principalement au programme 102. Par conséquent, la régularité de la gestion a été plus aisée : aucune dépense n'a été différée du fait d'une insuffisance de crédits et les mises en réserve de crédits, qui ont représenté globalement 4 % des crédits de la loi de finances initiale, n'ont présenté aucune difficulté particulière.

En outre, contrairement à l'année 2010 pour laquelle le taux d'exécution des crédits sur le programme 102 avait montré un large dépassement des crédits initialement prévus, l'exécution pour 2011 est inférieure aux crédits ouverts sur l'année. Cette sous-consommation inhabituelle se traduit par l'utilisation de 6,74 milliards d'euros en autorisations d'engagement (pour 7,15 milliards d'euros autorisés sur l'ensemble de l'année) et 6,32 milliards d'euros en crédits de paiement (contre 6,47 milliards d'euros autorisés). Le taux d'exécution est donc négatif de -6 % en autorisations d'engagement et de -3 % en crédits de paiement, ce qui correspond pourtant presque exactement aux ouvertures de crédits supplémentaires opérés par la loi de finances rectificative du 28 juillet 2011 à hauteur de 350 millions d'euros pour l'ensemble de la mission (dont 243 millions d'euros pour le seul programme 102).

Les dépenses finales chutent, entre 2010 et 2011, de 7 458 à 6 746 millions d'euros en autorisations d'engagement (-9 %) et de 7 454 à 6 321 millions d'euros en crédits de paiement (-15 %). Certains dispositifs sont plus particulièrement concernés par ce phénomène : les allocations d'indemnisation des demandeurs d'emploi, notamment l'allocation de solidarité spécifique (74 millions d'euros de crédits non consommés) ou les contrats aidés (72 millions d'euros de crédits non consommés).

**RÉSULTATS D'EXÉCUTION DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI -
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

(en millions d'euros)

	LFI	Reports	LFR	Mv. Adm	FDC	Crédits ouverts	Exécution	Crédits non consommés
102	6 864,0	51,1	243,0	- 8,0	5,2	7 155,3	6 746,7	408,6
103	4 493,1	1 76,3	107,0	- 6,8	38,2	4 807,8	4 584,6	223,2
111	139,3	2,0	- 1,6	0,0	0,0	139,7	115,4	24,3
155	853,3	30,0	- 10,3	- 14,5	7,9	866,4	838,2	28,2
Total mission	12 349,8	259,4	338,1	- 29,3	51,3	12 969,2	12 284,9	680,6

**RÉSULTATS D'EXÉCUTION DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI -
CRÉDITS DE PAIEMENT**

(en millions d'euros)

	LFI	Reports	LFR	Mv. Adm	FDC	Crédits ouverts	Exécution	Crédits non consommés
102	6 199,1	38,0	243,0	- 8,0	5,2	6 477,4	6 321,5	156,0
103	4 544,3	62,8	107,0	- 6,8	38,2	4 745,4	4 609,6	135,8
111	86,9	0,9	- 1,6	0,0	0,0	86,2	66,6	19,6
155	744,5	37,8	- 4,9	- 14,5	7,9	770,7	747,9	22,8
Total mission	11 574,9	139,5	343,5	- 29,3	51,3	12 079,8	11 745,6	334,2

2.– Une sous-budgétisation persistante due aux prélèvements sur la trésorerie du Fonds pour la sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

Il convient de noter que l'affectation en loi de finances initiale de 300 millions d'euros prélevés sur la trésorerie du FPSPP à plusieurs opérateurs de la mission constitue une débudgétisation permettant de réduire les crédits de cette dernière. La Cour des comptes a déjà critiqué cette opération récurrente qui ne correspond pas aux objectifs de fonctionnement du Fonds.

3.– Une gestion en engagement qui n'est pas encore généralisée

Des progrès notables ont été effectués, notamment en ce qui concerne le passage en comptabilité d'engagement de certains dispositifs comme les contrats aidés. Des faiblesses demeurent cependant concernant la budgétisation, notamment l'anticipation insuffisante de l'évolution de certains dispositifs. C'est en particulier le cas de l'Allocation spécifique de solidarité dont l'évolution, après sa baisse inexplicquée en 2011, n'est toujours pas correctement anticipée. Or, la dégradation du marché du travail peut faire craindre une augmentation du nombre de chômeurs en fin de droits et il est donc essentiel de fiabiliser les prévisions d'évolution de cette allocation qui constitue la principale dépense de guichet de la mission. En effet, la dépense réelle 2011 s'établit à 1 958,20 millions d'euros soit un peu plus de 200 millions en deçà des crédits prévus en loi de finances initiale (2 186,73 millions d'euros).

4.– Un moindre recours aux contrats aidés

Il convient d'abord de souligner l'effort de rationalisation des dispositifs par le biais de la mise en œuvre du Contrat unique d'insertion (CUI) qui a remplacé les nombreux dispositifs précédents.

En termes de financement public et de soutien au marché de l'emploi, les contrats aidés ont constitué un levier majeur d'intervention de l'État avec 340 000 contrats aidés non marchands (Contrats d'accompagnement dans

l'emploi-CIE) et 50 000 contrats marchands (Contrats initiative emploi-CAE) autorisés en loi de finances initiale. Ces autorisations ont été revues à la hausse en cours d'année, notamment en février puis en septembre, pour atteindre 440 000 CUI-CAE et 62 042 CUI-CIE. Au final, ce sont 418 058 CUI-CAE et 56 185 CUI-CIE qui ont été signés au cours de l'année 2011, chiffre inférieur à 2010 (510 000 contrats aidés).

La dépense finale est toutefois nettement en baisse par rapport à l'année 2010. Pour les CIE, elle s'élève en 2011 à 183,97 millions d'euros en crédits de paiement alors que l'autorisation initiale se montait à 233,88 millions d'euros. Cela résulte notamment d'une prise en charge partielle par les collectivités locales pour les bénéficiaires du RSA qui entrent dans le dispositif. De la même manière, le CAE bénéficiait de 2 471,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 843,68 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la loi de finances initiale 2011. Or, l'exécution se révèle nettement inférieure puisque 2 146,86 millions d'euros ont été consommés au titre des autorisations d'engagement et seulement 1 773,67 millions d'euros en ce qui concerne les crédits de paiement. Selon la note d'exécution budgétaire 2011 de la Cour des comptes, ce sont donc près de 72 millions d'euros de crédits de paiement qui ont été non consommés au titre des CUI-CAE.

La dépense finale s'élève à 2 151,3 millions d'euros en 2011 contre 3 476,2 millions d'euros en 2010 (- 28 %), traduisant un désinvestissement de l'État des dispositifs du type « contrats aidés ». La réduction progressive du nombre des contrats aidés prévue par la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 (250 000 en 2013 contre 390 000 en 2011 et baisse de 42 % des crédits correspondants), justifiée par une amélioration attendue du marché du travail, risque néanmoins de se révéler inadaptée en raison de la stagnation de la conjoncture économique et du risque social qui l'accompagne.

ÉVOLUTION 2007-2011 DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'INTERVENTION DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Prog.	Mesure	2007	2008	2009	2010	2011	Évo. 07-11 (en %)
102	Fonds de solidarité (dont ASS)	1 455,5	1 728,6	1 472,5	1 188,5	1 159,3	- 20
	Contrats aidés (Contrats uniques d'insertion et contrats aidés en extinction)	2 967,8	2 241,8	2 148,8	3 476,2	2 151,3	- 28
	Aides au poste des entreprises adaptées	208,5	231,2	239,2	246,8	254,3	+ 22
	Missions locales (insertion professionnelle des jeunes)	158,2	164,3	162,0	185,3	173,4	+ 10
	Autres dispositifs	892,7	702,2	740,7	705,2	955,8	+ 7
	TOTAL P102	5 682,7	5 068,1	4 763,2	5 802,0	4 694,1	- 17,4

Source : Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes 2011

B.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE QUI N'A PAS CONNU DE RÉEL PROGRÈS

La mesure de la performance dans le rapport annuel de performances pour 2011 compte 14 indicateurs et 44 sous-indicateurs regroupés autour de trois objectifs. Bien que leur nombre ait été réduit, plus du quart des indicateurs n'est pas renseigné, plus du tiers a des prévisions incomplètes et la moitié a des cibles et des résultats partiellement renseignés. Entre 2010 et 2011, il n'est possible de comparer prévision et réalisation que pour 4 indicateurs sur les 14 que comporte le programme. Par ailleurs, les dépenses fiscales ne font l'objet d'aucune évaluation et ne concernent toujours pas les responsables des programmes auxquels elles sont pourtant rattachées.

Le passage à une comptabilité d'engagement pour plusieurs dépenses, dont les contrats aidés, représente cependant un progrès notable.

1.– Des indicateurs insuffisamment renseignés

Malgré la diminution constante de leur nombre, certains indicateurs ne sont toujours pas renseignés. Ainsi, l'effectivité du contrôle de la recherche d'emploi (indicateur 1.2) n'est que très partiellement renseignée, ce que le rapport annuel de performance justifie par la mise en place progressive du système d'information de pôle emploi. C'est également le cas de l'indicateur 2.3 Coût de la mise en relation positive qui souffre de l'absence de comptabilité analytique au sein de l'opérateur Pôle emploi. Il serait utile de pouvoir suivre l'état d'avancement de ces dossiers. Pour l'indicateur 2.6 Part des salariés en contrat unique d'insertion ayant bénéficié d'un suivi par Pôle emploi, qui ne comporte qu'une cible de 100 % pour les bénéficiaires d'un entretien, il est indiqué, comme en 2010, qu'il n'est pas possible de connaître l'intégralité des salariés qui ont bénéficié d'un suivi par l'opérateur. Or, l'importance des sommes en jeu, représentant 2,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,93 milliard d'euros en crédits de paiement pour financer les contrats uniques d'insertion, justifie pourtant une évaluation de l'étendue et l'efficacité du suivi des bénéficiaires.

En outre, certains indicateurs pourraient être revus afin d'opérer une distinction entre les résultats propres à l'action des services publics et les effets de la conjoncture économique, comme l'ont recommandé à la fois la Cour des comptes et les précédents Rapporteurs spéciaux. C'est par exemple le cas de l'indicateur Taux d'insertion six mois après la sortie d'un contrat unique d'insertion, dont les résultats ne dépendent pas uniquement du dispositif utilisé.

Enfin, le rôle donné à certains opérateurs dans la production des indicateurs mérite également d'être souligné. Sur le programme 102, la moitié des indicateurs recourt, en tout ou partie, à des données en provenance de Pôle emploi, qui est en même temps directement concerné par les actions qu'il s'agit de

mesurer. Parmi ceux-ci, seuls deux indicateurs sont complètement renseignés dans le rapport annuel de performance 2011.

- 2.– Les progrès enregistrés en termes de comptabilité d'engagement doivent s'accompagner d'une meilleure anticipation sur certains dispositifs

La comptabilité d'engagement a été étendue à la gestion des contrats aidés à partir du 1er juillet 2011. Cette mesure, qui doit être affinée et croisée avec les données de l'Agence de services et de paiements (ASP) dans le cadre de CHORUS, est perfectible puisque les paiements sont actuellement mensuels sur la base d'un engagement semestriel. L'objectif d'un engagement hebdomadaire serait atteint, selon la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), au plus tôt à la fin 2012.

Le Rapporteur général encourage l'extension à l'ensemble des dispositifs pluriannuels de la mission d'une comptabilité d'engagement qui permettra une meilleure information du Parlement sur le montant des restes à payer. Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, la différence entre les restes à payer inscrits dans les documents budgétaires était de près de 300 millions d'euros (630,72 millions d'euros au 31 décembre 2010 alors que la comptabilité générale de l'État ne mentionne que 333,30 millions d'euros). La marge de progrès en matière de comptabilisation pluriannuelle des autorisations d'engagement est donc considérable.

- C.– L'évaluation toujours difficile de la performance des dépenses fiscales et sociales

Le montant total des dépenses fiscales sur le programme 102 est de 3 285 millions d'euros pour 2011, soit 230 millions d'euros de plus que les 3 055 millions d'euros autorisés en loi de finances initiale. Ce chiffre est toutefois en baisse par rapport aux 3 695 millions d'euros de dépenses fiscales enregistrés en 2010. La quasi-totalité des dépenses fiscales sur le programme 102 concerne la prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité (3 200 millions). 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. Il est regrettable que les responsables des différents programmes, qui n'ont pas d'emprise sur leur évolution, ne soient pas associés à leur élaboration et à leur évaluation. Il pourrait être utile de doter les principales dépenses fiscales du programme, et notamment la prime pour l'emploi, d'indicateurs, élaborés en lien avec la direction de la législation fiscale (DLF).

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA PRIME POUR L'EMPLOI

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales (en millions d'euros)	2009	2010	2011	2012
Prime pour l'emploi	Prév : 3 900 Réal : 3 936	3 610	3 200	2 800

Source : Note d'exécution budgétaire 2011 de la Cour des comptes

Outre les dépenses fiscales, la démarche de performance pourrait s'attacher aux dépenses sociales qui ne font pas l'objet d'une présentation exhaustive et chiffrée dans les documents budgétaires. Ainsi, l'exonération de l'impôt sur le revenu (IR) des primes d'intéressement des allocataires de l'ASS est accompagnée d'une exonération de la CSG et de la CRDS qui n'est pas répertoriée, et qui n'est pas chiffrée dans le PLFSS. Certains dispositifs se traduisent également par des exonérations de charges dont on ne connaît pas avec précision la compensation correspondante de la part de l'État. On remarque toutefois un léger effort sur la réduction des niches sociales en 2011, notamment sur les dispositifs d'exonérations de cotisations sociales bénéficiant aux services à la personne ainsi que les avantages en nature dans le secteur des hôtels cafés-restaurants.

II.- LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Le programme 111 est le moins doté de la mission avec 139,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 86,9 millions d'euros en crédits de paiement pour l'exercice 2011. Il se structure autour de cinq actions qui contribuent à l'efficacité de l'inspection du travail, à la lutte contre le travail illégal, à la prévention et à la réduction des risques professionnels ainsi qu'à la dynamisation du dialogue social. Il dépend désormais de la Direction générale du travail.

L'année 2011 a été marquée par des avancées dans le champ d'intervention du programme. Il s'agit notamment de la mise en œuvre du volet relatif à la pénibilité (loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites) qui lui donne la charge de la traçabilité des expositions aux facteurs de pénibilité et de la prévention, organisés dans le cadre de la négociation collective. Pour la médecine du travail, l'année 2011 a permis de mener une réforme d'ampleur au travers de la loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011 qui dispose que les services de santé au travail, agréés par les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), devront désormais conclure des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

Les dotations du programme sont en nette augmentation pour les autorisations d'engagement et en légère progression pour les crédits de paiement. Faiblement doté, le programme 111 supporte de nombreuses dépenses fiscales pour un coût total de 1 605 millions d'euros, soit un montant nettement supérieur aux dotations budgétaires dont il bénéficie.

A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE STABLE MAIS QUI CONNAÎT UNE HAUSSE CONSÉQUENTE DES ENGAGEMENTS POUR LES ANNÉES À VENIR

La programmation budgétaire s'est traduite en 2010 par l'attribution de 60,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 78,26 millions d'euros en crédits de paiement. En 2011, les autorisations d'engagement ont connu une forte inflexion positive, s'élevant à 139,3 millions d'euros. Les crédits de paiement ont légèrement augmenté par rapport à 2010 pour atteindre 86,9 millions d'euros en 2011.

En exécution, l'évolution des dépenses montre une forte évolution en autorisations d'engagement, de 43,5 à 115,4 millions d'euros entre 2010 et 2011 (+ 165 %), alors que les crédits de paiement restent stables en passant de 70,4 à 66,5 millions d'euros (-5 %). Cette augmentation des autorisations d'engagement résulte principalement du renouvellement des conventions triennales pour la formation économique, sociale et syndicale et des évolutions programmées des domaines d'intervention du programme. À l'instar des autres programmes de la mission, le Rapporteur général constate toutefois une sous-consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement par rapport aux crédits ouverts. En ce qui concerne les crédits de paiement, le taux d'exécution est d'à peine 76 %.

L'existence d'un programme support (155), qui centralise les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement pour l'ensemble des autres programmes de la mission, ne facilite pas l'analyse des coûts complets par programme. Sur le programme 111, ceux-ci se montent en effet à 676,3 millions d'euros : après ventilations externes, le programme 111 voit ainsi ses crédits multipliés par huit.

B.- UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE PERFECTIBLE

Le pilotage par la performance s'effectue à travers cinq objectifs et dix indicateurs, lesquels sont loin d'être tous satisfaisants. C'est ainsi que l'indicateur 3.1 qui mesure la Part des entreprises s'étant mises en conformité suite à un premier constat d'infraction par l'inspection du travail sur le droit des contrats de courte durée (CDD, intérim) a connu des résultats en baisse pour la deuxième année consécutive (62 % en 2009, 55 % en 2010 et seulement 47 % en 2011 alors que le projet annuel de performance fixait l'objectif à 69 %). La Direction générale du travail a indiqué que le nombre de données était trop faible.

De fait cet indicateur a été supprimé dans le PAP 2012, ce qui est regrettable car il était destiné à mesurer le respect par les entreprises du droit du travail sur les contrats de courte durée.

D'autres ne sont pas renseignés comme l'indicateur 4.1 Part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective. Il mesure l'importance prise par la négociation collective dans l'élaboration du droit conventionnel. La Direction générale du travail explique que cette lacune est due au temps de traitement des informations sur ce champ d'investigation qui fait que les résultats ne sont disponibles que pour l'année N-2. C'est également le cas de l'indicateur 4.3 Part des établissements (de 11 à 49 salariés) couverts par des délégués du personnel dans 3 secteurs prioritaires qui n'est pas renseigné pour 2011, sans que la raison de cette absence soit donnée dans le Rapport annuel de performance.

En outre, des incertitudes demeurent concernant la réalisation de certains projets du programme. Il s'agit notamment du retard pris dans la mise en place du Fonds national de soutien à la pénibilité ainsi que dans le projet MARS/TPE (Mesure de l'audience de la représentativité syndicale dans les très petites entreprises) dont la première mesure doit être effectuée en 2013.

C.- DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES QUI DÉPASSENT LARGEMENT LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME

En 2011, huit dépenses fiscales sont encore rattachées au programme pour un montant total de 1,605 milliard d'euros. En 2010, l'ensemble des dépenses fiscales rattachées au programme atteignait un coût total de 1,51 milliard d'euros. Depuis plusieurs années, l'accroissement des dépenses fiscales sur ce programme est constant.

Cinq postes principaux concourent à la dépense fiscale :

– le taux réduit de TVA sur les repas fournis par les cantines d'entreprises ou d'administration induit un coût pour l'année 2011 de 1 015 millions d'euros, en progression par rapport à 2010 (980 millions d'euros) ;

– l'exonération de la participation des employeurs au financement des titres-restaurant induit un manque à gagner de 220 millions d'euros pour l'État pour 2011, identique au montant 2010 ;

– le crédit d'impôt sur le revenu en faveur de l'intéressement créé par la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail avait un coût de 85 millions d'euros en 2010 ; il est estimé à 140 millions d'euros en 2011 ;

– la réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés a coûté 125 millions d'euros en 2010 et en 2011 ;

– le coût de l'exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail est de 100 millions d'euros en 2011 comme en 2010.

Les responsables de programme de la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) et de la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) ne sont toujours pas associés aux décisions concernant les dépenses fiscales de leur programme et ne s'estiment donc pas concernés par cet aspect de la dépense, pris en charge directement par la direction du budget. Il pourrait y être remédié en les associant plus étroitement à l'élaboration et à l'évaluation des dépenses fiscales. En outre, une présentation par objet des dépenses fiscales dans les documents budgétaires pourrait faciliter leur compréhension. Doter les principales dépenses fiscales d'indicateurs pourrait également contribuer à accroître l'information du Parlement dans ce domaine.

Enfin, certaines dépenses sociales associées à des dépenses fiscales ne sont pas mentionnées. Ainsi, à l'exonération de l'impôt sur le revenu (IR) des primes d'intéressement des allocataires de l'ASS est associée une exonération de la CSG et de la CRDS qui n'est pas répertoriée, et qui n'est pas chiffrée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

III.– PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

Le programme 155 est le programme support de l'ensemble de la mission. Il concentre à lui seul la quasi-totalité des dépenses de personnel (titre 2) ainsi que les moyens de fonctionnement et d'investissement et les moyens d'études, de statistiques, de recherches et d'évaluation pour les quatre programmes de la mission.

La loi de finances initiale 2011 l'a doté de 744,52 millions d'euros. Les dépenses de personnel représentent 81 % des crédits de la mission (586 millions d'euros) et concernent 10 060 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2011.

Il convient de souligner que l'existence de ce programme support, aussi pratique qu'elle paraisse pour la présentation budgétaire, rend plus difficile la perception des coûts complets par programme, que ce soit au titre des moyens en personnel ou des investissements relatifs à chacun d'entre eux. Une telle séparation ne correspond pas à l'esprit de la LOLF.

A.— UNE EXÉCUTION 2011 CORRESPONDANT AUX OBJECTIFS FIXÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE

1.— Une exécution budgétaire conforme aux prévisions

La programmation budgétaire était en légère hausse en 2011 par rapport à 2010 en ce qui concerne les autorisations d'engagement qui se sont élevées à 866,3 millions d'euros contre 838,3 l'année précédente. Par contre, les crédits de paiement ont chuté de 8 %, passant de 828,3 millions à 770,7 millions d'euros d'une année à l'autre. Cette diminution correspondait notamment à une volonté d'économies sur les titres de personnel et de fonctionnement.

L'évolution des dépenses finales se révèle relativement stable par rapport à 2010. Les autorisations d'engagement connaissent une progression de 4 %, passant de 805,9 à 838,2 millions d'euros entre 2010 et 2011 mais l'exécution reste légèrement inférieure aux autorisations sur l'année (866,3 millions). Il en est de même pour les crédits de paiement puisque 770,7 millions d'euros avaient été autorisés et seuls 747,9 millions d'euros ont été consommés. Le taux d'exécution est ainsi de 96 % en autorisations d'engagement et 97 % en crédits de paiement.

On observe une sous-consommation sur les AE/CP autorisés pour la gestion des effectifs des services déconcentrés du programme *Accès et retour à l'emploi*. La prévision initiale, y compris fonds de concours et attributions de produit, s'élevait ainsi à 103,3 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Or, la consommation finale n'a porté que sur 85,5 millions d'euros. Cette sous-consommation n'est pas suffisamment expliquée dans le RAP 2011. On note également que les dépenses de fonctionnement ont dépassé le plafond prévu de 8 % en se situant à 152,6 millions d'euros en crédits de paiement contre 140,9 millions d'euros prévus en loi de finances initiale.

Enfin, des modifications plus modestes ont été opérées au titre du programme 155 : transfert vers le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de 84,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 45,8 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État (REATE) et transfert de 17,2 millions d'euros en AE=CP de crédits vers le programme 157 *Handicap et dépendance* afin de centraliser les subventions aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Sur le programme 155, il est fait chaque année recours à la fongibilité asymétrique (1,12 million d'euros en 2011) pour assurer la compensation, prévue par la loi, des postes laissés vacants dans les MDPH mais les volumes de retour d'agents de l'État en poste dans les MDPH tendent à se réduire et le nombre de personnes potentiellement concernées est compris aujourd'hui entre 150 et 200, ce qui réduit progressivement le risque budgétaire résultant de cette situation. Au final, la régulation budgétaire s'est donc révélée satisfaisante sur l'année.

Il convient de souligner que les restes à payer sur le programme 155 apparaissent conséquents : 149,7 millions d'euros non couverts au 31 décembre 2011. Ils s'expliquent, à hauteur de 129 millions d'euros, par le renouvellement du bail de la Tour Mirabeau dans le 15^{ème} arrondissement de Paris où sont installées les principales directions du ministère, à l'exception notable de la DGEFP.

2.– Des non-remplacements de personnels allant au-delà de la règle du « 1 sur 2 »

Le schéma d'emplois se traduisait en loi de finances initiale par la suppression de 168 ETPT (85 ETPT au titre de l'incidence en année pleine des suppressions de 2010 et 83 au titre de 2011), sur la base d'une prévision de départs à la retraite de 300 ETP et d'un taux de non-remplacement de 55 %. Au final, il y a eu 438 entrées et 730 sorties, ce qui équivaut à un solde négatif de – 292 emplois (supérieur de 127 au schéma prévu par la loi de finances initiale). Sur l'ensemble du budget triennal 2009-2011, le plafond d'emplois en loi de finances initiale de la mission Travail et emploi a diminué de 7 %.

Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, ces baisses d'effectifs apparaissent soutenables en raison de différentes mesures décidées dans le cadre de la RGPP, telles que le regroupement et la professionnalisation des fonctions support ainsi que le transfert aux opérateurs d'un certain nombre de tâches. Pourtant, les transferts des Centres de service partagés (CSP Chorus) et des services facturiers aux régions n'ont *a priori* pas correspondu à des transferts d'agents dans les mêmes proportions. Cela conduit à des situations de dépassement du plafond d'emplois et à des difficultés de gestion des ressources humaines, déjà observées au cours des années précédentes et qui se sont poursuivies en 2011 (50 ETPT ont dû être gagés sur le programme 124 pour couvrir les risques de dépassement du plafond sur le programme 155). Il convient de veiller à ce que les opérateurs puissent assumer leurs nouvelles tâches en dépit des contraintes de schémas d'emplois qui s'imposent désormais à eux.

PLAFOND D'EMPLOIS EN 2011 (EN ETPT)

Plafond d'emplois LFI 2010	Exécution 2010	Plafond d'emplois LFI 2011	Transfert en gestion	Exécution 2011 retraitée*	Évolution exécution 2011/2010	Solde 2011
10 680	10 501	10 068	– 1	10 060	– 441	7

Source : Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO)

B.— UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE EN PROGRÈS

1.— Une mesure de la performance adaptée malgré des résultats parfois améliorables

Les indicateurs sont correctement renseignés et n'ont pas subi de modifications majeures, à l'exception de légères corrections de méthode pour certains d'entre eux.

Sur le plan des résultats, on note toutefois que l'action des DIRECCTE est encore mal perçue par le public comme le montre l'indicateur 1.1 *Taux de satisfaction des usagers suite à un contact de moins d'un an avec les DIRECCTE* qui affiche des résultats sensiblement inférieurs aux attentes du projet annuel de performances.

En outre, la dotation en matériel bureautique se révèle assez nettement inférieure aux prévisions. Ainsi, 11 675 postes bureautiques (ordinateurs, imprimantes, serveurs) étaient initialement prévus en 2011 mais seulement 10 060 ont été effectivement équipés (- 16%).

2.— Le pilotage des opérateurs progresse

Les dix opérateurs que comporte la mission sont de taille et d'objet très divers. Le plus important est évidemment Pôle emploi, avec des effectifs plus de quatre fois supérieurs à ceux de la mission, qui échappe aux normes d'évolution des dépenses et des effectifs (à l'instar de l'ASP et du Fonds de solidarité). Les économies réalisées par les autres opérateurs sont marginales.

Au cours des dernières années, des instruments contractuels ont été mis en place pour renforcer le pilotage des opérateurs par les directions générales du ministère du Travail, notamment à travers des contrats d'objectifs et de moyens. La quasi-totalité des opérateurs est désormais concernée.

TRAVAIL ET EMPLOI :
*ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES
ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI*

SOMMAIRE

	Pages
I.– UNE EXÉCUTION SUR L'ANNÉE 2011 QUI FAIT APPARAÎTRE UNE SOUS-CONSUMMATION INHABITUELLE.....	559
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MIEUX RÉGULÉE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES.....	559
B.– LA RÉDUCTION DES MOYENS DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE ET DES CRÉDITS DE RESTRUCTURATION.....	560
C.– LES RÉSULTATS EN BAISSÉ DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ET DES RESSOURCES HUMAINES.....	562
II.– DES PROGRÈS LIMITÉS EN MATIÈRE DE DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	563
A.– DES LACUNES PERSISTANTES DANS LE RENSEIGNEMENT ET LA PERTINENCE DES INDICATEURS.....	563
B.– DES PROGRÈS NOTABLES DANS LE PASSAGE À UNE COMPTABILITÉ D'ENGAGEMENT ...	564
III.– UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DES DÉPENSES FISCALES ET DONT LA MISE EN ŒUVRE ÉCHAPPE AUX RESPONSABLES DE PROGRAMME.....	564
A.– UNE PROGRESSION CONSTANTE DES DÉPENSES FISCALES ATTACHÉES AU PROGRAMME 103.....	564
B.– LE COÛT CROISSANT DES DÉPENSES FISCALES VISANT À FAVORISER L'EMPLOI À DOMICILE.....	565
C.– LE MANQUE D'ÉVALUATION PERSISTANT DES NICHES FISCALES ET SOCIALES.....	566

Le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* constitue un des quatre programmes de la mission Travail et emploi qui est également composée des programmes 102 *Accès et retour dans l'emploi*, 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*. En termes de financement, le programme 103 se situe au second rang de la mission, derrière le programme 102, avec un budget dont les plafonds sur l'année 2011 représentent 4 807 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 745 millions d'euros en crédits de paiement. Il est composé presque exclusivement de crédits d'intervention (les dépenses de personnel et d'investissements étant prises en charge par le programme 155).

La tendance à l'augmentation du chômage de longue durée et l'accroissement des restructurations liées à la crise économique ont rendu l'accompagnement des entreprises et des salariés indispensable pour réagir aux mutations rapides des structures économiques. Le programme 103 a été particulièrement sollicité puisqu'il comprend des actions ciblées à la fois sur l'accompagnement et la réparation de situations de rupture professionnelle mais aussi sur l'ensemble des trajectoires professionnelles (dépenses de formation continue, recours accru à la formation en alternance pour les jeunes). Le programme poursuit par ailleurs un objectif de création d'emplois par le développement de l'activité économique, notamment en faveur de l'emploi à domicile et des aides à la création d'entreprise par les demandeurs d'emploi.

L'exécution budgétaire de 2011 s'est révélée assez proche de la programmation initiale et des montants ouverts l'année précédente (4 668 millions d'euros tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement en 2010).

Toutefois, la surconsommation de l'exercice 2010 (+ 30 %) a laissé place à une sous-consommation inhabituelle (- 3 % en crédits de paiement et - 5 % en autorisations d'engagement) alors que la situation de l'emploi s'est dégradée à partir du second trimestre 2011 pour atteindre un taux de chômage de 9,8 % en fin d'année 2011.

En ce qui concerne le volet performances, quelques lacunes persistent, dont certaines avaient déjà fait l'objet d'observations de la Commission des finances.

Enfin, un grand nombre de dépenses fiscales sont rattachées au programme pour un coût total évalué à 6 231 millions d'euros en 2011. Comme pour les autres programmes de la mission, le Rapporteur général regrette l'absence d'indicateurs et d'évaluation de l'efficacité de ces niches fiscales.

I.— UNE EXÉCUTION SUR L'ANNÉE 2011 QUI FAIT APPARAÎTRE UNE SOUS-CONSOMMATION INHABITUELLE.

L'exercice 2011 a été relativement conforme à la programmation initiale malgré une sous-consommation des crédits alloués au programme tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP).

A.— UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MIEUX RÉGULÉE QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

En 2010, le plan de relance et les multiples ajustements législatifs et réglementaires avaient rendu plus complexe l'exécution budgétaire. En 2011, l'extinction des crédits du plan de relance a conduit à une réintégration de ces crédits exceptionnels dans le périmètre classique du programme 103. Ce dernier n'a pas subi de modifications majeures, exception faite de l'attribution de 64 millions d'euros supplémentaires par la loi de finances rectificative (LFR) du 28 juillet 2011. Le principal changement de périmètre résulte donc de la disparition de la mission *Plan de relance de l'économie* qui aboutit à une augmentation globale de 556,2 millions d'euros des crédits de paiement de la mission.

L'exécution budgétaire du programme s'est révélée inférieure aux crédits ouverts. 4 584 millions d'euros ont été utilisés en autorisations d'engagement contre 4 807 millions d'euros autorisés sur l'année (y compris loi de finances rectificative et mouvements de crédits sur l'année). En crédits de paiement, seuls 4 609 sur 4 745 millions d'euros autorisés ont été consommés. Le taux d'exécution est de 95 % en autorisations d'engagement et 97 % en crédits de paiement.

Certains dispositifs ont été particulièrement touchés : les exonérations sectorielles en faveur des secteurs en grande difficulté (49 millions d'euros de crédits non consommés), les aides aux restructurations (notamment le contrat de sécurisation professionnelle, avec 43 millions d'euros de crédits non consommés) ou les aides à l'embauche des seniors (40 millions d'euros de crédits non consommés). Il convient de souligner que ces économies budgétaires vont au-delà des réductions déjà prévues en loi de finances initiales 2011 et des objectifs fixés par la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010.

Par conséquent, l'évolution finale des dépenses sur le programme 103 est marquée par une forte baisse par rapport à 2010 : les autorisations d'engagement chutent de 5 945 à 4 584 millions d'euros (– 23 %) et les crédits de paiement diminuent de 5 845 à 4 609 millions d'euros (– 21 %). Si l'on considère les coûts complets du programme, l'exécution 2011 se situe à 4 811 millions d'euros en nette baisse par rapport à 2010 (– 1 245 millions). De manière générale, il est regrettable que des écarts significatifs entre les crédits inscrits et les crédits consommés soient explicités de manière trop succincte, notamment en ce qui

concerne la sous-action Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines.

La régulation budgétaire sur l'exercice 2011 a été satisfaisante et a représenté au maximum entre 2 et 4 % des crédits ouverts sur le programme.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES 2010–2011

(en millions d'euros)

	2010		2011	
	AE	CP	AE (var. 2011/2010 en %)	CP (var. 2011/2010 en %)
Programme 102	7 458,92	7 454,60	6 746,71 (- 9 %)	6 321,47 (- 15 %)
Programme 103	5 945,97	5 845,36	4 584,55 (- 23 %)	4 609,59 (- 21 %)
Programme 111	43,3	70,42	115,40 (+ 165 %)	66,58 (- 5 %)
Programme 155	805,9	815,43	838,23 (+ 4 %)	747,93 (- 8 %)
Total mission	13 404,89	13 299,96	12 284,89 (- 8 %)	11 745,57 (- 12 %)

Source : note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes (2011)

B.- LA RÉDUCTION DES MOYENS DE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE ET DES CRÉDITS DE RESTRUCTURATION

Les crédits d'intervention prévus en loi de finances initiale 2011 pour les instruments d'accompagnement des restructurations ou d'anticipation de la conjoncture s'élevaient à 172,49 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le coût final de ces mesures est de 292,37 millions d'euros en autorisations d'engagement et 278,39 millions d'euros en crédits de paiement, en nette baisse par rapport à 2010 (558,51 millions d'euros en autorisations d'engagement et 562,64 millions d'euros en crédits de paiement). On constate donc à la fois une baisse réelle des dépenses et un calibrage initial mal anticipé. Or, ces crédits servent à financer des dispositifs importants :

- l'allocation temporaire dégressive (ATD) ;
- les dispositifs d'activité partielle (Allocation spécifique et dispositif « Activité partielle de longue durée ») ;
- les conventions de reclassement personnalisé et les contrats de transition personnalisée, fusionné en 2011 dans le Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ;
- les exonérations de cotisations sociales des bassins d'emplois à redynamiser ;

– les exonérations de cotisations sociales en zone de restructuration de la défense ;

– le Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT).

Le Rapporteur général remarque ainsi que la mise en place, par la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011, d'un nouvel outil de reclassement des salariés licenciés pour motif économique s'est accompagnée d'une réduction des crédits utilisés pour faciliter les restructurations. Comme précédemment la Convention de Reclassement Personnalisée (CRP) ou le Contrat de Transition Personnalisée (CTP), le Contrat de sécurisation Professionnelle (CSP) s'adresse en effet aux salariés qui disposent de droits suffisants pour prétendre à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) et dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement (moins de 1 000 salariés). Au final, le coût total de ces mesures pour 2011 s'élève à 121,9 millions d'euros (en baisse par rapport à 2010 où les dépenses s'étaient élevées à 202,7 millions d'euros).

Il convient également de souligner la diminution sensible des crédits utilisés dans le cadre des dispositifs « activité partielle ». Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, les 78 millions d'heures indemnisées ont coûté 349 millions d'euros aux finances publiques en 2009 (neuf fois plus qu'en 2008) et l'exécution 2010 se chiffre encore à 279,9 millions en crédits de paiement. Pourtant, en 2011 et alors que le chômage atteint 9,8 % de la population active, le dispositif ne représente plus que 69,33 millions d'euros en exécution (40 millions d'euros en programmation initiale) ce qui représente une baisse de 75 % des crédits alloués au financement de l'activité partielle, au rebours des politiques mises en œuvre tant en Allemagne qu'en Italie pour sauvegarder l'emploi.

Ainsi, le volume global d'heures autorisées, au titre du dispositif de base d'activité partielle constitué par l'allocation spécifique (AS) de chômage partiel, s'est élevé, en 2011, à 46 millions d'heures (dont 10,6 millions d'heures pour le secteur automobile) et a porté sur 480 000 salariés. Il s'inscrit en nette baisse par rapport aux années 2009 (257 millions) et 2010 (113 millions) et se rapproche des niveaux constatés en 2008 (35 millions). Au cours de l'année 2011, le volume d'heures d'activité partielle effectivement indemnisées se situe à 25 % du volume d'heures autorisées. Cet écart important résulte, selon la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), à la fois de la baisse des autorisations et du fait que, face à des perspectives économiques incertaines, les entreprises privilégient d'autres moyens de réduction de leurs charges d'exploitation.

Les dépenses consacrées au développement de l'apprentissage et de l'embauche des apprentis ont par contre augmenté. La dépense exécutée au titre des contrats d'apprentissage sur l'exercice 2010 s'élevait à 1 311,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En 2011, elle se

situé à 1 359,64 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Par ailleurs, il convient de souligner l'existence d'un crédit d'impôt à destination des entreprises qui embauchent des apprentis. Son coût, de 470 millions d'euros en 2011, est en augmentation par rapport à 2010 (430 millions d'euros) mais les documents budgétaires ne comportent aucun élément d'appréciation ou d'évaluation quant à son efficacité.

S'agissant des dispositifs, deux nouvelles aides exceptionnelles de l'État ont été créées en 2011 :

– une aide destinée aux petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés, équivalente à une compensation totale pour l'employeur de ses cotisations patronales restant à payer pour tous les contrats en alternance supplémentaires conclus entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2011 et passés avec des jeunes de moins de 26 ans ;

– une aide de 2 000 euros pour les employeurs de demandeurs d'emploi de plus de 45 ans embauchés en contrats de professionnalisation depuis le 1^{er} mars 2011.

Enfin, la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour « *le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels* » permet l'introduction de mesures de simplification administrative pour les entreprises. Elle instaure également un système de bonus-malus afin de faciliter le recours et l'accès à l'apprentissage pour les entreprises.

C.- LES RÉSULTATS EN BAISSSE DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ET DES RESSOURCES HUMAINES

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) et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) pour anticiper et accompagner l'évolution des emplois et des qualifications. En 2011, les indicateurs montrent que les incitations de l'État à la mise en place de conventions pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ne se sont pas révélées suffisamment efficaces. Ainsi si 240 000 salariés ont pu être couverts en 2009 au titre des accords de GPEC, seuls 100 000 salariés en ont bénéficié en 2011, loin de l'objectif des 250 000 salariés couverts prévu dans le projet annuel de performance (PAP) 2011.

Si les entreprises de plus de 300 salariés se sont largement engagées dans ces dispositifs, la GPEC n'a pas suscité un intérêt équivalent au sein des PME et PMI de moins de 300 salariés pour lesquels l'État ne dispose que d'un levier incitatif. Il semble que les entreprises ont privilégié les dispositifs favorisant la prise en charge de la formation des salariés en sous-activité et la prévention des

licenciements (activité partielle). Au final, l'exécution budgétaire dans ce domaine s'établit à 81,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 73,9 millions d'euros en crédits de paiement en 2011 (84 millions d'euros utilisés en crédits de paiement en 2010). La comparaison entre les faibles résultats obtenus et les montants presque identiques dépensés d'une année sur l'autre interroge sur les moyens à disposition de l'État pour inciter les entreprises à s'engager dans des démarches type GEPC.

II.- DES PROGRÈS LIMITÉS EN MATIÈRE DE DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Le programme est structuré autour de trois actions Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations économiques sur l'emploi, Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences et Développement de l'emploi. Certains indicateurs ne sont pas renseignés et d'autres méritent d'être repensés afin d'isoler l'action concrète des services publics et les effets de la conjoncture économique.

A.- DES LACUNES PERSISTANTES DANS LE RENSEIGNEMENT ET LA PERTINENCE DES INDICATEURS

Plusieurs indicateurs ne sont pas renseignés pour 2011 (par exemple l'indicateur 5.1 portant sur la croissance du nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne). Le renseignement de certains indicateurs reste fragile. Ainsi, plusieurs d'entre eux reposent sur des enquêtes ponctuelles dont la pérennisation n'est pas assurée, les résultats donnés pouvant n'être en fait qu'une estimation réalisée à partir d'une enquête plus ou moins ancienne. Pour l'indicateur 4.2 Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat de professionnalisation, le Rapporteur général note avec intérêt la pérennisation à travers deux enquêtes statistiques par an.

À ce titre, il observe que la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) n'est pas systématiquement celle qui renseigne les indicateurs qui sont pourtant de sa compétence pour le programme.

Par ailleurs, la sensibilité à la conjoncture économique de certains indicateurs ne permet pas d'isoler les résultats de l'action des services. En effet, les indicateurs de performance sont en grande partie fondés sur les résultats des dépenses d'intervention mais leur limite réside dans leur sensibilité à la conjoncture économique : le taux d'insertion dans l'emploi des personnes issues d'un contrat d'apprentissage ne dépend évidemment pas seulement des aides et incitations au développement des contrats d'apprentissage.

B.– DES PROGRÈS NOTABLES DANS LE PASSAGE À UNE COMPTABILITÉ D'ENGAGEMENT

La Cour des comptes a souligné à plusieurs reprises la non-conformité à la LOLF de la budgétisation en AE=CP des programmes 102 et 103, qui traduisait une logique de décaissement permettant simplement le versement des crédits du titre 6 aux opérateurs chargés de la gestion des dispositifs. Un premier progrès à cet égard a concerné les conventions GPEC/EDEC, qui ont fait l'objet d'une inscription en autorisations d'engagement différentes des crédits de paiement dans la loi de finances initiale 2011. La gestion en comptabilité d'engagement a été mise en place le 1^{er} janvier 2011. Cette évolution se justifiait d'autant plus que ces mesures font l'objet d'une gestion par des conventions pluriannuelles, généralement sur trois ans. Le passage à une comptabilité d'engagement pour les dépenses liées aux conventions GPEC/EDEC et aux contrats aidés apparaît comme un progrès important, dont le rapporteur général, après la Cour des comptes, recommande l'extension à toutes les dépenses de même nature.

III.– UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DES DÉPENSES FISCALES ET DONT LA MISE EN ŒUVRE ÉCHAPPE AUX RESPONSABLES DE PROGRAMME

Parallèlement à la démarche de performance, l'évolution incontrôlée des dépenses fiscales sur l'ensemble de la mission, et en particulier sur le programme 103, appelle un constat critique. En effet, les dépenses fiscales concernant la mission travail et emploi dépendent uniquement du ministère du budget sans que les responsables de programme soient associés à leur conception ou à leur évaluation.

A.– UNE PROGRESSION CONSTANTE DES DÉPENSES FISCALES ATTACHÉES AU PROGRAMME 103

Depuis plusieurs années, les Rapporteurs spéciaux qui se sont successivement penchés sur le programme 103 ont souligné l'expansion hors de contrôle des dépenses fiscales et sociales sur ce programme. Le coût total des dépenses fiscales qui lui sont rattachées atteint, pour l'exercice 2011, un montant comparable à celui des dotations budgétaires inscrites, avec 6,231 milliards d'euros contre 6,002 milliards en 2010. En 2008, les dépenses fiscales ne s'élevaient qu'à 4,2 milliards d'euros, ce qui marque une progression ininterrompue. À elle seule, l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires représente 1 400 millions d'euros en 2011. En revanche, sur les 18 niches fiscales attachées au programme, six portent sur un coût total inférieur à un million d'euros.

LES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME

(en millions d'euros)

Principales dépenses fiscales attachées au programme 103 (en millions d'euros)	2009	2010	2011	2012
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle	<i>Prév : 1 500</i> Réal : 1 682	1 785	1 890	1 890
Exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires	<i>Prév : 900</i> Réal : 1 290	1 390	1 400	1 400
Réduction au titre de l'emploi par les particuliers d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle	<i>Prév : 1 200</i> Réal : 1 248	1 250	1 290	1 290

Source : note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes (2011)

B.- LE COÛT CROISSANT DES DÉPENSES FISCALES VISANT À FAVORISER L'EMPLOI À DOMICILE

Les dépenses fiscales en faveur du secteur des services à la personne connaissent une progression croissante. L'absence d'élément méthodologique nouveau permettant d'apprécier l'efficacité de ces pertes de recettes, dont les montants sont désormais considérables (plus de 3 290 millions d'euros), est regrettable.

À ce titre, il convient de souligner trois dispositifs principaux :

– le 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 est passé de 1 785 millions d'euros en 2010 à 1 890 millions d'euros en 2011 ;

– la réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois a augmenté de 40 millions d'euros pour atteindre 1 290 millions d'euros en 2011 ;

– le coût pour les finances publiques du 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 a augmenté de 10 % par rapport à 2010 (110 millions d'euros en 2011) ;

En outre, les dépenses fiscales et sociales liées au service à la personne dépassent régulièrement les prévisions de la loi de finances initiale. En 2011, l'écart est de 4 % (inférieur à 2010 où l'écart était de 8 %).

C.– LE MANQUE D'ÉVALUATION PERSISTANT DES NICHES FISCALES ET SOCIALES

Le Rapporteur général remarque que les propositions de ses prédécesseurs s'agissant de l'association des responsables de programmes à l'élaboration et à l'évaluation des dépenses fiscales n'ont pas été suivies d'effet. À titre d'exemple, la DGEFP n'a toujours aucun droit de regard sur la prime pour l'emploi qui est pourtant rattachée aux programmes 102 et 103. Il est indispensable de confier aux responsables de programme la responsabilité d'élaborer ces prévisions, en collaboration avec la direction de la législation fiscale (DLF). Ils pourraient notamment être associés aux conférences budgétaires au cours desquelles l'évolution des dépenses fiscales est discutée.

Enfin, il n'existe pas de récapitulation consolidée des exonérations de cotisations sociales faisant l'objet d'une compensation budgétaire dans les documents budgétaires. Il serait utile d'indiquer systématiquement, au sein des rapports annuels de performance, le détail des compensations budgétaires relatives aux exonérations de cotisations sociales.

VILLE ET LOGEMENT :
VILLE

SOMMAIRE

	Pages
LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2011	568
A.– UN PROGRAMME SUBSIDIAIRE POUR UNE GRANDE POLITIQUE.....	569
1.– Le poids des dépenses fiscales	569
2.– La gouvernance du programme et le rôle essentiel des opérateurs : les problèmes demeurent	569
B.– DES RÉSULTATS PERFECTIBLES EN TERMES DE PERFORMANCE	570
C.– UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	570

LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2011

La politique de la Ville ne concerne plus, depuis 2009, qu'un seul programme budgétaire qui lui est spécifiquement dédié, le programme 147 *Politique de la ville* qui s'est substitué aux deux programmes *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien*.

Le périmètre du programme s'est élargi en loi de finances initiale 2011 avec le rattachement de l'opérateur *Société du Grand Paris* et d'une partie de ses crédits de fonctionnement. Le programme 147 a donc été renommé *Politique de la ville et Grand Paris*. Il était rattaché au ministre de la ville et du Grand Paris ; son responsable est le secrétariat général du comité interministériel des villes.

En exécution, les crédits consommés ont été ramenés de 852,9 millions en 2008 (à périmètre reconstitué) à 788 millions en 2009, à 632 millions en 2010 et 570 millions en 2011, soit une diminution d'un tiers des dépenses en trois ans.

Le programme *Politique de la ville et Grand Paris* représentait au total 624,3 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2011. La consommation est de 570,5 millions d'euros (taux de 91,4 %). Les taux de consommation d'autorisations d'engagement sont en adéquation avec ceux des crédits de paiement, avec 559,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement consommées pour 624,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement ouvertes.

Programme budgétaire subsidiaire pour aider à mener à bien une grande politique, celle de la Ville, le programme 147 a subi en 2011 45,7 millions d'euros d'annulations de crédits en gestion, qui ont porté majoritairement mais non exclusivement sur les compensations des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU).

Cette année encore, les indicateurs de performance sont, une nouvelle fois, défaillants puisque 5 indicateurs sont renseignés sur les 10 prévus.

L'exécution 2011 s'inscrit dans la ligne des années précédentes : d'abord, plus que jamais, la politique de la ville s'exprime hors du programme *Politique de la ville et Grand Paris* ; ensuite la démarche de performance demeure perfectible ; enfin la gestion des crédits, comme les années précédentes, est caractérisée par une sous-consommation liée à la régulation budgétaire.

A.– UN PROGRAMME SUBSIDIAIRE POUR UNE GRANDE POLITIQUE

1.– Le poids des dépenses fiscales

Le programme *Politique de la ville et Grand Paris* a consommé en 2011 570 millions d'euros de crédits de paiement alors que les dépenses fiscales rattachées au programme ont augmenté pour leur part de 6 % soit 27 millions entre 2009 et 2011. Aucune dépense fiscale n'a été créée, supprimée ou modifiée en 2011 pour ce programme. La prévision de dépenses fiscales inscrite dans le PAP 2011 était de 467 millions, le chiffrage 2011 du PAP 2012 est de 476 millions soit une augmentation de 2 %.

Pour l'ensemble de la mission Ville et logement, le montant des dépenses fiscales s'élève à 17,233 milliards par cumul de dépenses (principales et subsidiaires) et à 13,3 milliards pour les dépenses sur impôts d'État affectées à la mission à titre principal.

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 82 % 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.

2.– La gouvernance du programme et le rôle essentiel des opérateurs : les problèmes demeurent

La politique de la ville est, pratiquement en totalité, mise en œuvre par des opérateurs dont les deux principaux sont l'Agence pour la Cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) sur lesquelles l'État est réputé exercer sa tutelle. Il s'y ajoute 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).

Et depuis 2011 la société du Grand Paris.

Le tableau figurant page 174 du projet annuel de performance pour 2012 (à défaut cette année du tableau figurant page 99 du rapport annuel de performances pour 2009, absent également dans le RAP 2010) met en évidence que, hors compensations d'exonérations ZFU et hors subvention à l'EPIDe, 94,7 % des engagements prévus en 2012 sur les crédits du programme doivent être effectués par l'ACSE, 3,2 % par l'ANRU et 2,1 % par l'État, *via* le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) qui est responsable de ce programme.

Le décret du 14 mai 2009 a institué le secrétariat général du comité interministériel des villes (SG-CIV) comme le pivot de la politique de la ville et d'importants progrès en matière de coordination interministérielle ont d'ores et déjà été réalisés. Toutefois, la gouvernance du programme 147 et, partant, de la politique de la ville, doit encore être confortée, tant vis-à-vis de l'ensemble des départements ministériels intervenant, que des opérateurs du programme (notamment les deux principaux, ACSE et ANRU), et des responsables déconcentrés. Il apparaît que le SG-CIV doit jouer un rôle moteur, dans ce domaine et, plus généralement, sur tout le champ de la politique de la ville, comme prévu par les textes.

B.- DES RÉSULTATS PERFECTIBLES EN TERMES DE PERFORMANCE

La Cour des comptes souligne une nouvelle fois, après la commission des Finances, que le principal problème soulevé par ses indicateurs est le décalage entre la période de disponibilité des données et la période d'élaboration des rapports annuels de performance.

Au sein du rapport annuel de performances pour 2011, sur 10 indicateurs de performance, 5 seulement sont renseignés.

Seuls sont renseignés les indicateurs relatifs à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine. Aucun indicateur n'est disponible quant à la réalisation de l'objectif de renforcement de la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires, ni pour l'amélioration de l'encadrement éducatif et la réussite scolaire des élèves les plus en difficulté, ni sur l'utilisation des fonds dédiés au programme pour la mesure de la part des crédits consacrés aux communes prioritaires.

Il n'a pas été remédié à cette situation qui perdure depuis le début de mise en œuvre de la LOLF.

C.- UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

La consommation des crédits en 2011 est nettement inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale.

Le programme *Politique de la ville et Grand Paris* avait bénéficié au total de 624,3 millions d'euros de crédits de paiement en loi de finances initiale ; la consommation s'est élevée à 570,5 millions d'euros (91,4 %) pour 588,3 millions de crédits ouverts, compte tenu de 45,7 millions d'annulations.

La loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a annulé 18,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,9 millions d'euros en crédits de paiement. La loi de finances rectificative du 19 septembre 2011 a annulé

8,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le décret d'avance du 30 novembre 2011 a annulé 26,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26,2 millions d'euros en crédits de paiement.

L'écart entre les crédits loi de finances initiale 2011 et les dépenses 2011 est de 65,11 millions en autorisations d'engagement et 53,79 millions en crédits de paiement, soit une sous-consommation de 10,42 % en autorisations d'engagement et de 8,6 % en crédits de paiement.

Si l'écart entre les prévisions et la consommation est de 46,7 millions sur l'action 2 Revitalisation économique et emploi qui retrace principalement la compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU), il est de 7,6 millions sur l'action 1 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville.

VILLE ET LOGEMENT :
LOGEMENT

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE PROGRAMME 177 <i>PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</i> : UNE SOUS-DOTATION INSUFFISAMMENT CORRIGÉE	575
A.– UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE NÉCESSITANT ENCORE DES ABONDEMENTS SUBSTANTIELS	575
B.– UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE MALAISÉE À INTERPRÉTER	580
II.– LE PROGRAMME 109 <i>AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT</i> : DES HYPOTHÈSES DE DIMINUTION TROP OPTIMISTES	581
A.– L'EXPLOSION DES AIDES AU LOGEMENT	581
B.– UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE, SUR LE COURT TERME	583
III.– LE PROGRAMME 135 <i>DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT</i> : LA PRÉFÉRENCE DONNÉE AUX AIDES INDIRECTES	584
A.– LA PRÉPONDÉRANCE DES DÉPENSES FISCALES	584
B.– DES INTERVENTIONS DIRECTES EN RÉGRESSION	585
C.– L'ANAH, CHEVILLE OUVRIÈRE DE L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT PRIVÉ	589
D.– DES RÉSULTATS QUI TARDENT À SE FAIRE SENTIR	591

Le présent commentaire porte sur trois programmes de la mission Ville et logement : le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement* et le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*.

En 2011, la politique du logement et de l'hébergement a également été soutenue par près de 17 milliards d'euros de nombreuses dépenses fiscales dont l'Inspection générale des finances a analysé l'efficacité, très variable, dans un rapport publié le 29 août 2011 ⁽¹⁾.

La loi de finances pour 2011 avait été marquée par un réel effort de rebasage des dotations du programme 177 dont la sous-budgétisation est récurrente depuis plusieurs années, les augmentant de 9,3 %, soit + 102,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, par rapport aux dotations initiales pour 2010. Mais cet effort s'est avéré encore insuffisant face à une consommation supérieure de 55,8 millions d'euros ou 4,6 % en autorisations d'engagement et de 56,6 millions ou 4,7 % en crédits de paiement, de telle sorte que le programme a dû être à nouveau abondé en cours de gestion pour des montants significatifs.

La surestimation des hypothèses sur lesquelles ont été construites les prévisions pour le programme 109 s'est révélée plus criante encore. La réalité des besoins contraints que finance ce programme a imposé un complément budgétaire de plus de 242 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement qui explique l'essentiel de la surconsommation en 2011 des crédits initialement alloués aux politiques du logement et de l'hébergement.

En effet, bien que le programme 135 ait été marqué, pour sa part, par une moindre consommation de ses dotations en autorisations d'engagement (– 18,7 % soit – 101,7 millions d'euros), la totalité des dépenses ont débordé les crédits votés en loi de finances initiale de 196,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (+ 2,8 %) et de 365,1 millions en crédits de paiement (+ 5,2 %).

Il est à noter enfin que les frais de personnel des agents de la mission Ville et logement, comme l'essentiel des crédits de soutien, ne sont plus comptabilisés dans ses programmes depuis 2010. Ils relèvent du programme 217 de la mission Écologie, développement et aménagement durables s'agissant des programmes 109 (dont les 422 ETPT auront suscité une dépense de 40,9 millions d'euros) et 135 (262 millions d'euros pour 2 705 ETPT) et du programme 124 de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances en ce qui concerne le programme 177 (123,5 millions d'euros pour 1 039 ETPT réalisés – en baisse).

(1) *Inspection générale des Finances*, Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, consultable sur le site de la Documentation française.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 204,2	95,2	1 299,4	1 259,9	+ 4,6 %	97 %
109 Aide à l'accès au logement	5 301,4	242	5 543,4	5 543,4	+ 4,6 %	100 %
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	542	- 21,7	520,3	440,3	- 18,7 %	84,6 %
Total	7 047,5	315,5	7 363,1	7 243,6	+ 2,8 %	98,4 %

Source : rapport annuel de performances 2011

LFI : loi de finances initiale (sans les éventuels fonds de concours ni attribution de produits (ADP), très limités et intégrés aux mouvements en cours d'exercice).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 204,2	96,2	1 300,4	1 260,8	+ 4,7 %	97 %
109 Aide à l'accès au logement	5 301,4	242,6	5 544	5 544	+ 4,6 %	100 %
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	502	91,2	593,2	567,9	+ 13,1 %	95,7 %
Total	7 007,5	430	7 437,5	7 372,7	+ 5,2 %	99,1 %

Source : rapport annuel de performances 2011

I.- LE PROGRAMME 177 PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES : UNE SOUS-DOTATION INSUFFISAMMENT CORRIGÉE

A.- UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE NÉCESSITANT ENCORE DES ABONDEMENTS SUBSTANTIELS

Le rapport annuel de performance rappelle l'environnement de ce programme : la France de 2009 comptait 8,2 millions de personnes confrontées à la pauvreté, soit 13,5 % de la population métropolitaine. Pour répondre à leurs besoins, très hétérogènes, de logement et d'insertion, la loi de finances initiale pour 2011 avait fixé les dotations du programme 177 à 1 204,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ce montant représentait une consolidation du budget de + 9,3 % par rapport aux prévisions pour 2010. Par ailleurs, aucune réserve de précaution n'avait été constituée.

Malgré cet effort et des reports de crédits de 2010 d'un total de 13 millions d'euros, les crédits se sont révélés encore insuffisants sur l'ensemble des actions, justifiant non seulement la mobilisation intégrale des crédits non consommés

en 2010 (12 millions d'euros en autorisations d'engagement et 13,1 millions en crédits de paiement), mais aussi trois abondements en cours d'exercice : 75 millions d'euros par décret d'avance et 7,3 millions d'euros en deux lois de finances rectificatives. Le total des apports supplémentaires, en comptant les quelques contributions de fonds de concours européens, s'est élevé à 95,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 86,2 millions de crédits de paiement, portant les dotations du programme à environ 1,3 milliard d'euros.

À noter que par une procédure peu soucieuse du principe d'annualité budgétaire, le décret d'avance visait à abonder aussi bien l'exercice 2011 que le suivant. De fait, les crédits ouverts ont été consommés à 97 % en autorisations d'engagement (1 259,9 millions d'euros) comme en crédits de paiement (1 260,8 millions), laissant un solde d'environ 39,5 millions d'euros (soit l'équivalent de 53 % du montant du décret d'avance) qui ont été reportés sur l'exercice 2012.

Le tableau suivant compare la consommation réelle avec les prévisions initiales. Il mesure également la progression de cette consommation par action, en se fondant, pour les trois premières qui ont subi en 2011 des changements de périmètre significatifs, sur une reconstitution des prévisions et des dépenses correspondantes en 2010 établie par recoupements à défaut d'être proposée par le rapport annuel de performances.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 177 EN 2010 ET 2011

(en millions d'euros)

Programme / Action : Prévision LFI (sans FDC ni ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2010	2011	2010	2011
TOTAL du programme	1 101,7 1 284,8	1 204,2 1 259,9	1 101,7 1 285,1	1 204,2 1 260,8
consom./LFI		+ 4,6 %		+ 4,7 %
consom. 11/10		- 1,9 %		- 1,9 %
Prévention de l'exclusion (nouveau)	62,9 67,4	64,3 69,5	62,9 67,4	64,3 70,7
consom./LFI		+ 8,1 %		+ 9,9 %
consom. 11/10		+ 3,1 %		+ 4,9 %
Hébergement et logement nouveau (nouveau)	979,5 1 121,5	1 087,2 1 126,3	979,5 1 121,5	1 087,2 1 124,8
consom./LFI		+ 3,6 %		+ 3,5 %
consom. 11/10		+ 0,4 %		+ 0,3 %
Aide alimentaire (nouveau)	12 28,4	22,5 25,7	12 28,4	22,5 26,2
consom./LFI		+ 14,2 %		+ 16,6 %
consom. 11/10		- 9,7 %		- 7,8 %

Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale (nouveau)	25,2 26,8	15,9 17	25,2 26,4	15,9 17,5
consom./LFI		+ 6,4 %		+ 9,8 %
consom. 11/10		- 36,7 %		- 33,7 %
Rapatriés (nouveau)	20 38,6	14,3 21,5	20 39,4	14,3 21,6
consom./LFI		+ 50,4 %		+ 50,8 %
consom. 11/10		- 44,3 %		- 45,3 %

Source : rapport annuel de performances 2011

Il apparaît que toutes les actions du programme ont été caractérisées par une surconsommation des crédits votés.

L'action 11 Prévention de l'exclusion, qui recouvre certaines aides sociales aux personnes âgées et handicapées les plus démunies et des actions de prévention et d'accès aux droits (notamment en faveur des gens du voyage), a consommé 108,8 % de ses autorisations d'engagement initiales (+ 5,2 millions d'euros) et 109,9 % des crédits de paiement votés (+ 6,4 millions). L'action 14 Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion a débordé ses dotations de 6,4 % (+ 1 million d'euros) et 9,8 % (+ 1,6 million).

Plus notables sont les écarts constatés entre les prévisions et la réalité des dépenses sur les actions 13 Aide alimentaire et 15 Rapatriés au regard de leur masse budgétaire. La première a mobilisé + 14,2 % d'autorisations d'engagement supplémentaires (+ 3,2 millions d'euros) et + 16,6 % de nouveaux crédits de paiement (+ 3,8 millions). La seconde a dépassé ses dotations initiales de, respectivement, 50,4 et 50,8 % (soit 7,2 et 7,3 millions d'euros), principalement en répercussion d'un arrêt du Conseil d'État du 7 avril 2007 qui a supprimé la condition de nationalité parmi les critères d'éligibilité à l'allocation de reconnaissance.

Quant à l'action 12 Hébergement et logement adapté, sa surconsommation est proportionnellement moindre (respectivement + 3,6 et + 3,5 %), mais reste lourde en valeur absolue puisqu'elle se traduit par + 39,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires et + 37,7 millions de crédits de paiement, portant ses dépenses totales à 1 126,3 et 1 124,9 millions d'euros.

Les 75 millions du décret d'avance lui ont été entièrement consacrés. Plus précisément 39,1 millions ont été consommés en 2011 et le solde reporté sur 2012. Associés à la sous-consommation de certains postes de l'action 12⁽¹⁾, ces mouvements ont renforcé les crédits de :

(1) Les budgets de l'intermédiation locative, des maisons-relais... Mais surtout celui des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) qui économise plus de 9 millions sur un montant initial de 625 millions d'euros, notamment en supprimant 2,4 % de leurs places – passées de 39 525 à 38 567.

– la veille sociale (SIAO, « 115 », Samu sociaux etc.) pour 25,4 millions d’euros supplémentaires, portant ses dépenses à 85,3 millions ;

– l’hébergement d’urgence généraliste ⁽¹⁾ à hauteur de 25 millions d’euros, pour une dépense finale de 273,1 millions. Cela a permis d’augmenter de 5,8 % le nombre des places offertes en centre d’hébergement d’urgence (urgence, stabilisation et insertion hors CHRS) à 19 665 (+ 1 072 places) et d’offrir un plus grand nombre de places d’hôtel (porté à 15 498 en 2011, soit + 11,1 % ou une hausse de 1 550 places). Expérimentant une nouvelle répartition sur le territoire national, le dispositif hivernal, en revanche, a peu progressé, avec 9 299 places sur cinq mois en moyenne (+ 161).

Dans le prolongement de 2010, 2011 a vu l’approfondissement des mesures prises pour améliorer l’efficacité et les possibilités de prise en charge des personnes sans domicile ou en grande précarité, grâce à la mise en place des services intégrés d’accueil et d’orientation (SIAO), comme pour les inscrire dans une logique d’accès au logement ordinaire ou adapté (dite du « logement d’abord ») grâce à la nouvelle stratégie de Refondation des dispositifs du logement et de l’hébergement. Ces mesures doivent aussi contribuer à une allocation plus pertinente des dotations entre les dispositifs, cependant que la construction de référentiels de prestations et de coûts pour les structures d’hébergement et d’insertion permet d’espérer une optimisation des crédits susceptible d’assurer une offre suffisante à moindre coût.

Ces actions de moyen terme donnent certains résultats si l’on en juge par les indicateurs de l’objectif du programme Améliorer la qualité et l’efficacité de l’offre de services pour les personnes les plus vulnérables. Mais les tensions pesant sur le dispositif d’hébergement restent très fortes, comme le traduit la progression de la part des nuitées hôtelières dans les dépenses d’hébergement d’urgence (indicateur 1.4).

Ainsi que cela a été déjà souligné, les dotations correspondantes ont également bénéficié d’un renforcement significatif en loi de finances initiale pour 2011. Néanmoins, celles-ci restaient définies à un niveau encore sensiblement inférieur aux dépenses constatées sur le précédent exercice avec 1 087,2 millions d’euros de crédits au lieu des 1 121,5 millions atteints en 2010, dans un contexte de crise installé. Force est de constater que le Budget 2011 était encore « *symptomatique d’une sous-budgétisation en loi de finances initiale* » de dépenses à caractère prioritaire, pour reprendre les termes de la Cour des comptes dans sa note sur l’exécution budgétaire de 2010.

Mais il convient aussi de relever que, bien qu’encore sous-doté, le programme 177 a atteint un niveau de dépenses inférieur de 1,9 % à celui de 2010 (soit un écart de – 24,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et – 24,3 en crédits de paiement). Cette diminution des dépenses globales est évidemment le

(1) Il s’agit des dépenses de gestion et de fonctionnement, voire d’amélioration du parc, et non de production de nouvelles structures ou places qui relèvent du programme 135.

résultat de la forte baisse des consommations des actions 14 Conduite et animation des politiques de l'hébergement (– 36,7 % des autorisations d'engagement et – 33,7 % des crédits de paiement) et 15 Rapatriés (respectivement – 44,3 % et – 45,3 %) pour un total de 26,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 26,3 millions en crédits de paiement.

L'action 3 Aide alimentaire semble avoir également connu une petite régression de sa consommation, malgré l'approfondissement de la crise : évaluée par recoupements, cette baisse représenterait 2,8 millions d'autorisations d'engagement et 2,2 millions de crédits de paiement, soit une décroissance de respectivement 9,7 % et 7,8 %. Les consommations se sont finalement élevées à 26,1 millions d'euros apportant une aide alimentaire à environ 3 millions de bénéficiaires.

Le plus prometteur est le ralentissement de la hausse des dépenses de l'action 2 Hébergement et logement adapté : elles n'auront débordé ses prévisions que de 0,4 % (4,8 millions d'euros) en autorisations d'engagement et de 0,3 % (3,2 millions) en crédits de paiement. Et ce, bien que le dispositif d'hébergement et de logement adapté (des structures d'hébergement d'urgence aux maisons-relais) financé sur crédits de l'État ait progressé en 2011 d'environ 3 200 places.

C'est une évolution intéressante pour le deuxième poste budgétaire des politiques nationales du logement et de l'hébergement (environ 15,5 % des consommations totales) qui représente plus de 89 % des dépenses du programme 177 et n'a cessé de s'alourdir sous le double impact de l'aggravation de la précarité en période de crise économique et de la croissance de la demande d'asile qui s'adresse à la France. En effet, soumis à une pression qui ne cesse de progresser (+ 8,2 % en 2011), les centres d'accueil des demandeurs d'asile comme les dispositifs d'hébergement d'urgence dédiés (gérés par le programme 303 *Immigration et asile* de la mission Immigration, asile et intégration) ne suffisent pas à prendre en charge des flux qui ont cru de 60 % de 2007 à 2011. Au demeurant, les demandeurs d'asile déboutés en première instance ne peuvent plus être accueillis dans ces structures même lorsqu'ils exercent un recours contre la décision de l'Office français pour la protection des réfugiés et apatrides. Ils ont alors accès de manière inconditionnelle au dispositif généraliste d'hébergement d'urgence. En 2009, une enquête interne à celui-ci montrait qu'ils représentaient 6 % des hébergés et pesaient pour une trentaine de millions d'euros sur ses dépenses.

A contrario, la première action du programme (Prévention de l'exclusion) a connu un alourdissement non négligeable de sa consommation, de + 3,1 % (2,1 millions d'euros) en autorisations d'engagement, et de 4,9 % (3,3 millions) en crédits de paiement.

B.— UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE MALAISÉE À INTERPRÉTER

Un unique objectif est assigné au programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* : améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables. Derrière ce titre général, 6 indicateurs⁽¹⁾ s'attachent à suivre le niveau d'accès aux dispositifs d'hébergement, d'harmonisation des coûts et de progression des sorties vers un logement durable.

Le plus notable est l'introduction d'un nouvel indicateur : le 1.2 Proportion des personnes hébergées suite à une orientation par le SIAO. La stratégie de Refondation de l'hébergement a beaucoup misé sur ce dispositif pour améliorer le fonctionnement et la gestion des structures comme le parcours des individus vers un logement durable. L'indicateur est incomplet au regard de ces différents objectifs mais avec 77,5 % de réussite, il montre des premiers résultats encourageants sur les réponses aux besoins immédiats. Il dépasse la cible donnée par la loi de finances initiale (70 %), mais aussi les résultats affichés (64 %) par un précédent indicateur (Proportion des personnes hébergées suite à un appel au 115 et ayant reçu une réponse adaptée à leur demande d'hébergement).

Quant aux autres indicateurs, certains montreraient des progrès dans la stratégie du « logement d'abord » avec une augmentation des places en maisons relais (+ 1 550, en partie compensée cependant par la suppression de 958 places en CHRS) et l'harmonisation de la gestion des dispositifs. Mais la crise économique, en limitant les perspectives d'évolutions des hébergés ou en alimentant les tensions sur l'hébergement d'urgence, aura plutôt dégradé les résultats de l'exercice.

L'indicateur « Parachever la mise en œuvre des mesures de solidarités des rapatriés et harkis » qui évaluait le taux de retour à l'emploi des enfants de harkis inscrits dans le dispositif a été supprimé en loi de finances initiale pour 2011. L'action 15 Rapatriés n'a donc plus de traduction en termes de performances.

Dans un programme aux interventions très composites, ces indicateurs apportent un éclairage synthétique sur les actions qui mobilisent l'essentiel des moyens. On peut cependant regretter que les autres actions financées par le programme ne soient parfois illustrées (en *justification au premier euro*) que par les dépenses qu'elles occasionnent. Il serait pourtant légitime d'avoir au moins une idée de l'ampleur des publics touchés par leur intermédiaire.

(1) 1.1 Part des personnes hébergées en CHRS accédant à un logement ou à un emploi.

1.2 Proportion des personnes hébergées suite à une orientation par le SIAO.

1.3 Proportion de places en logement adapté par rapport au nombre de places d'hébergement (HI+HS).

1.4 Proportion de la dépense d'hôtel par rapport aux dépenses d'hébergement d'urgence (HU) et par rapport aux dépenses d'hébergement (HU-HI-HS).

1.5 Ecart des coûts moyens régionaux de l'hébergement pour chaque type d'hébergement (HS+HI).

1.6 Part des ménages hébergés grâce à l'ALT1 (allocation logement temporaire) dont le séjour est inférieur à six mois.

Par ailleurs, la lecture des indicateurs proposés (par le programme 177 – mais les remarques suivantes sont aussi valables pour le 109 et le 135) est biaisée par l'absence de chiffres bruts. Un pourcentage donné ou une moyenne n'ont pas la même signification selon la taille des populations à la base de leur calcul. Les difficultés rencontrées dans la réalisation d'un objectif se comprennent plus aisément face à des stocks ou des flux lourds ; et les progrès sont d'autant plus appréciables. La réalité des chiffres donne enfin une mesure plus parlante de l'état et de l'évolution des besoins, et par suite, de l'efficacité des moyens existants et des renforts qu'il pourrait être utile de mobiliser.

II.– LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT : DES HYPOTHÈSES DE DIMINUTION TROP OPTIMISTES

Ces dépenses représentent le premier poste budgétaire consacré par l'État à la politique du logement et, de très loin, le plus lourd avec près de 76,5 % des crédits consommés en 2011.

Pour la quasi-totalité du programme 109, elles correspondent au financement de prestations sociales légales, les aides personnelles au logement. En gestion, ces prestations fonctionnant en droits ouverts, elles sont payées par les caisses d'allocation familiale même en cas de dotation insuffisante de l'État au fonds nationale d'aide au logement (FNAL). La subvention d'équilibre versée par l'État au FNAL est alors ajustée en fonction de la réalité des dépenses constatées au cours de l'exercice. Il s'agit de dépenses obligatoires pour l'État.

Le solde correspond essentiellement à la contribution de l'État au financement du réseau de l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et de ses agences départementales (ADIL).

Pas plus en 2011 qu'en 2010, il n'a été nécessaire de mobiliser les crédits ouverts pour rembourser les gestionnaires du dispositif de Garantie des risques locatifs de la part État des risques d'impayés.

A.– L'EXPLOSION DES AIDES AU LOGEMENT

Sous l'effet de la crise économique et de la croissance du chômage, et par le jeu de la nouvelle indexation annuelle des aides ⁽¹⁾, la tendance à la hausse des dépenses à la charge du FNAL constatée en 2010 s'est confirmée en 2011.

L'ensemble des aides « à la personne » ont augmenté de 15,9 à 16,4 milliards d'euros pour un nombre de bénéficiaires assez stable (environ 6,4 millions de ménages). Les charges du FNAL, qui distribue deux des trois types d'aides, ont progressé de 12 066 à 12 375 millions d'euros entre 2010 et 2011 (+ 2,5 %).

(1) Elles sont désormais revalorisées chaque année en fonction de l'évolution de l'indice de référence des loyers.

L'augmentation de la contribution des régimes sociaux aux recettes du Fonds (+ 223 millions d'euros), conformément à la nouvelle clé de répartition des financements de l'APL, ne pouvait combler cet écart. La réserve de précaution constituée sur ce programme a donc été levée et les dotations allouées au dispositif de la Garantie des risques locatifs (16 millions d'euros) ont été redéployées. Malgré cela, la contribution de l'État a dû être abondée de 242 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année, dont 7 millions pour la couverture des besoins antérieurs à l'exercice, portant le total à 5 535 millions d'euros.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 109 EN 2010 ET 2011

(en millions d'euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (sans FDC ni ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2010	2011	2010	2011
TOTAL du programme	5 369,8 5 561,5	5 301,4 5 543,4	5 369,8 5 561	5 301,4 5 544
consom./LFI		+ 4,6 %		+ 4,6 %
consom. 11/10		- 0,3 %		- 0,3 %
Aide à l'accès au logement	5 361 5 552,7	5 277 5 535,4	5 361 5 552,7	5 277 5 535,4
consom./LFI		+ 4,9 %		+ 4,9 %
consom. 11/10		- 0,3 %		- 0,3 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8,8 8,8	8,4 8	8,8 8,8	8,4 8,5
consom./LFI		- 4,8 %		+ 1,8 %
consom. 11/10		- 9,7 %		+ 3,1 %
Garantie des risques locatifs (nouveau)	-	16 0	-	16 0
consom./LFI		0 %		0 %

Source des montants : rapport annuel de performances 2011

L'action spécifique Aide à l'accès au logement, dont les dotations sont intégralement versées au FNAL, a donc été marquée par un dépassement de ses prévisions de l'ordre de 4,9 %, alors que le montant final correspond quasiment aux dépenses constatées en 2010.

Certes, une double incertitude pesait sur ces anticipations : l'ampleur des besoins des locataires et demandeurs de logement aux revenus modestes et le niveau des recettes issues des employeurs, co-financeurs du FNAL avec les régimes sociaux. Fin 2010, la loi pour le financement de la sécurité sociale avait supprimé le versement rétroactif des aides personnelles. Mais les économies ponctuelles attendues ne pouvaient être que limitées. Quant aux secondes, elles ont un peu régressé (- 11 millions d'euros) malgré l'harmonisation des taux votée en loi de finances initiale pour 2011. Mais cette évolution a été compensée par une augmentation de la contribution sur les tabacs (+ 10 millions).

En tout état de cause, la situation économique et sociale actuelle aurait justifié de fixer les prévisions à un niveau au moins équivalent à celui atteint par la subvention de 2010, plutôt que de répéter le cycle récurrent sur ce poste de la sous-dotation et des abondements de fin de gestion.

B.- UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE, SUR LE COURT TERME

Le programme 109 *Aide à l'accès au logement* propose 3 objectifs à indicateur unique :

– 1. Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement : revalorisées chaque année, les aides personnelles au logement ont permis de stabiliser le taux d'effort net moyen de l'ensemble des bénéficiaires, y compris des salariés. Mais certains analystes voient dans le dispositif un encouragement à spéculer sur les loyers ;

– 2. Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté : l'indicateur correspondant a été un peu modifié puisqu'il considère désormais non plus les sortants de CHRS qui accèdent au logement social, mais la proportion des accédants à un logement conventionné qui sortent d'un CHRS. Aucun résultat n'est communiqué pour 2010. Le très faible résultat pour 2011 (2,3 %) témoigne de la forte concurrence à laquelle sont confrontées les personnes issues d'un CHRS pour accéder à un logement social. Si elle ne manque pas d'intérêt, cette nouvelle approche restreint trop le périmètre des personnes en grande difficulté. Il faut également consulter l'indicateur des demandeurs de logement passés par la procédure DALO effectivement relogés dans le parc social du programme 135 (l'indicateur 1.4 – qui montrerait une forte régression entre 2010 et 2011) ;

– 3. Veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement : l'excellent taux de satisfaction des usagers ayant consulté une ADIL (98 %) confirme à nouveau la compétence et la qualité de ce réseau.

III.– LE PROGRAMME 135 DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT : LA PRÉFÉRENCE DONNÉE AUX AIDES INDIRECTES

Le programme 135 porte sur les aides dites « à la pierre », aides directes ou indirectes mises en place pour inciter à l'investissement dans la production ou l'amélioration du logement.

A.– LA PRÉPONDÉRANCE DES DÉPENSES FISCALES

Face à un budget décroissant en 2011, l'essentiel des efforts financiers de l'État se traduit en avantages fiscaux importants (15,3 milliards d'euros de dépenses fiscales sont rattachés au programme 135), dont le poids (absolu et relatif) s'est encore alourdi. Les principales sont les suivantes ⁽¹⁾ :

– 5,2 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 ;

– 1,9 milliard d'euros pour le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale (supprimé à compter du 1^{er} janvier 2011 après la démonstration de son inefficacité à faciliter l'accession à la propriété des ménages modestes au regard de son coût pour les finances de l'État) ;

– plus d'un milliard d'euros pour le taux de TVA de 5,5 % pour les livraisons à soi-même d'opérations de construction de logements sociaux à usage locatif ou destinés à la location-accession, pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements sociaux à usage locatif et pour la vente de logements sociaux neufs à usage locatif ou destinés à la location-accession, les apports des immeubles sociaux neufs aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété ;

– 1,1 milliard d'euros pour le crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt (le « prêt à taux zéro » dont l'avantage fiscal avait été complété par le Plan de relance 2009-2010, avant d'être refondu et réformé en PTZ+ par la loi de finances pour 2012) ;

– 880 millions d'euros pour la déduction du revenu imposable des dépenses de grosses réparations et d'amélioration ;

– 700 millions d'euros au titre de l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction.

Enfin, si l'on cumule les différents avantages fiscaux en faveur de l'investissement locatif, on atteint un total de plus d'1,1 milliard d'euros en 2011.

(1) Évaluation proposée par le rapport annuel de performance 2011.

Parallèlement, les dépenses fiscales au profit des organismes de logements sociaux ou du développement du logement social (telles que les incitations à céder des biens aux HLM) représentent un ensemble pesant un peu plus d'1,9 milliard d'euros.

Au regard de leur poids dans la politique du logement, l'évaluation et la maîtrise de ces dépenses fiscales constituent un enjeu stratégique. Or, du propre aveu des services ministériels, l'estimation de leurs coûts reste très approximative. Quant à leur impact sur le développement et l'amélioration de l'offre de logements, il a fallu attendre un rapport présenté par l'Inspection générale des finances en juillet dernier pour disposer d'une analyse systématique de l'efficacité de ces dispositifs fiscaux.

En tout état de cause, la Représentation nationale devrait pouvoir disposer dans les rapports annuels de performance de certaines données minimales mais essentielles pour apprécier les résultats de ces dispositifs et se prononcer avec une plus grande pertinence : il serait par exemple utile de connaître le nombre des logements concernés chaque année et le coût fiscal total que représentent ces contingents annuels quand le bénéfice d'un dispositif s'étale sur plusieurs années.

B.- DES INTERVENTIONS DIRECTES EN RÉGRESSION

La loi de finances initiale pour 2011 avait inscrit 542 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 502 millions de crédits de paiement sur le programme 135. Bénéficiant en mars d'importants reports de crédits de l'exercice 2010 (21,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 148,4 millions en crédits de paiement) et d'ouverture de crédits de fonds de concours européens à hauteur d'1,1 million d'euros, ces dotations ont été amputées par deux lois de finances rectificatives et un décret d'avance d'un total de 43,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 58,3 millions de crédits de paiement. Au final, le programme a disposé de dotations ouvertes à, respectivement, 520,3 et 593,2 millions d'euros.

Relevons que les crédits de paiement devaient être complétés, pour 80 millions d'euros, par une contribution du nouveau fonds de péréquation géré par la Caisse de garantie des logements locatifs sociaux (CGLLS) et créé pour recevoir le prélèvement sur le potentiel financier des organismes de logement social instauré par la loi de finances initiale pour 2011. Compte tenu des délais de mise en place de ce nouveau prélèvement, le rattachement de ces crédits n'a pas eu lieu en 2011 et sera réalisé en 2012.

Seuls 440,3 millions d'autorisations d'engagement ont été consommés au cours de l'exercice, soit un écart de -18,7 % avec les prévisions. Même rapportées aux crédits ouverts, cela représente une sous-consommation de -15,4 %. Mandatés à hauteur de 567,9 millions, les crédits de paiement ont plutôt débordé les dotations initiales de 13,1 %, mais sont restés dans les limites des crédits ouverts avec une consommation à 95,7 %.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 135 EN 2010 ET 2011

(en millions d'euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (sans FDC ni ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2010	2011	2010	2011
TOTAL du programme	510,8	542	629,6	502
Approxim. consom. réelle 2010 (*)	- 378,1	440,3	656,1	567,9
	770			
consom./LFI		- 18,7 %		+ 13,1 %
consom. 11/10		- 42,8 %		- 13,4 %
Construction locative et amélioration du parc	485,5	508,6	604,3	468,6
Approxim. consom. réelle 2010 (*)	- 437,1	465,2	594	514
	711			
consom./LFI		- 8,5 %		+ 9,7 %
consom. 11/10		- 34,6 %		- 13,5 %
Soutien à l'accession à la propriété	4,7	4,7	4,7	4,7
	25,7	5,8	23,4	11,3
consom./LFI		+ 22,3 %		+ 140,4 %
consom. 11/10		- 77,6 %		- 51,8 %
Lutte contre l'habitat indigne	0	10	0	10
	5,8	7,1	6,1	5,1
consom./LFI		- 29 %		- 49 %
consom. 11/10		+ 22,4 %		- 16,4 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	7,7	16,8	7,7	16,8
	13,3	17,2	14,1	17,2
consom./LFI		+ 2,4 %		+ 2 %
consom. 11/10		+ 30 %		+ 21,2 %
Soutien	12,9	11,9	12,9	11,9
	19,4	20,5	18,4	22,9
consom./LFI		+ 72,7 %		+ 92,6 %
consom. 11/10		+ 5,6 %		+ 24,4 %

Source : rapport annuel de performances 2011

(*) Elle ne tient pas compte des retraits d'engagement liés au transfert de charges vers l'ANAH opéré en 2010. La comparaison est effectuée sur cette valeur approximativement reconstituée.

N.B. : pour 2011, sont indiquées les dépenses réelles après correction des erreurs d'imputation au sein des actions.

La moindre consommation des autorisations d'engagement du programme résulte en grande part de la sous-consommation des dotations de son action 1 Construction locative et amélioration du parc. Avec des dotations fixées à 508,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 468,6 millions de crédits de paiement, elle représentait 42 % des autorisations d'engagement du budget prévisionnel du programme et 39 % de ses crédits de paiement (soit environ 7 % du budget de la politique du logement et de l'hébergement). Ses dépenses n'ont finalement atteint que, respectivement, 465,2 et 514 millions d'euros (ramenant les précédentes proportions à 36,8 et 40,5 % des consommations du programme ; 6,4 et 6,9 % des dépenses globales).

En dehors des frais suscités en 2011 par la mise en place du système national d'enregistrement de la demande locative sociale (5,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions en crédits de paiement), de la subvention pour charges de service public de 4 millions d'euros inscrite en faveur de l'ANAH (voir ci-après) qui ne lui a pas été versée afin de redéployer les crédits correspondants sur l'action 3 Lutte contre l'habitat indigne, ainsi que des contributions au financement des aires d'accueil des gens du voyage (à nouveau sous-consommées avec 1,8 million de dépenses en autorisations d'engagement et 18 millions en crédits de paiement), cette action 1 est dédiée aux interventions directes en faveur de la production de logements locatifs sociaux et de places d'hébergement - *via* des subventions à l'appui des projets des acteurs du secteur.

499,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 449,6 millions en crédits de paiement (qui devaient être complétés par les 80 millions du fonds de péréquation) avaient été votés en loi de finances initiale. 451,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement (en-deçà des prévisions) et 484,2 millions de crédits de paiement (au-delà grâce à des mesures de fongibilité) ont été consommés au titre du logement social ; 6,3 millions pour la création de places d'hébergement ou l'amélioration des structures. Ces dépenses ont permis de lancer dans l'année le financement de 116 128 nouveaux logements locatifs sociaux ou places d'hébergement.

Il convient de préciser qu'en raison du caractère pluriannuel des paiements suscités par ces opérations, les restes à payer s'élevaient fin 2011 à environ 1,9 milliard d'euros. Ces cycles de paiement longs expliquent également que sur les 567,8 millions d'euros de crédits de paiement consommés par le programme en 2011, seuls 90 millions (15,8 %) l'ont été au titre des engagements nouveaux.

Le résultat de ces interventions est proche de l'objectif, encore ambitieux, de la construction de 120 000 logements locatifs sociaux affichés par la loi de finances initiale, mais reste bien en-deçà des chiffres atteints en 2009 (119 842) et 2010 (131 569 – voir tableau ci-après), notamment grâce aux substantiels renforts du Plan de relance.

Par ailleurs, non seulement les montants unitaires des subventions ont diminué en valeur absolue depuis 2010, mais leur contribution relative aux projets s'est fortement amoindrie face à l'alourdissement du coût de la construction. Dans les zones tendues, ce retrait est toutefois partiellement contrebalancé par un plus fort investissement dans le partage de la surcharge foncière.

On relèvera tout de même que l'effort a bien été maintenu sur la production de logements très sociaux puisque le nombre d'opérations financées en PLAI ou PLAI hébergement a dépassé les objectifs de la loi de finances initiale avec un réalisé de 23 483 projets au lieu de 22 500. D'autre part, la stratégie de réorientation de la production de logements sociaux vers les zones les plus tendues, mise en œuvre ces dernières années, commence à produire son effet :

d'après l'indicateur 1.2 Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS, PLAI) et agréés (en PLS) par zone, l'allocation des aides en zone A a évolué de 27 à 37 % entre 2009 et 2011, au détriment des zones les moins en tension (de 19 à 13 % en zone C). Un résultat à nuancer cependant car 45 % des logements financés en Île-de-France étaient des logements existants (opérations d'acquisition-amélioration), le plus souvent déjà occupés. Ces évolutions n'ont donc pas encore eu beaucoup d'effet sur le taux de mobilité.

**NOMBRE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX OU D'HÉBERGEMENT
FINANCÉS EN 2010 PUIS EN 2011**

Logements financés ou agréés	Hors plan de relance (prog. 135)	Plan de relance (prog. 317)	Total 2010	Total 2011
PLAI ⁽¹⁾	17 730	7 505	25 235	23 142
PLAI hébergement	540	27	567	341
PLUS	51 390	7 591	58 981	51 542
PLS, PLS Foncière ou PLS privés	39 349	6 343	45 692	41 103
Produit spécifique hébergement	703	331	1 034	
TOTAL	109 712	21 797	131 509	116 128
Coût budgétaire de l'offre nouvelle	522,1 M€	162,9 M€	685 M€	469,4 M€
Réhabilitation et amélioration de la qualité de service	2 179		2 179	1 209
Démolition	2 755		2 755	1 219
Coût budgétaire de ces opérations	542,8 M€	162,9 M€	705,7 M€	482,1 M€

Source : rapports annuels de performances 2010 et 2011

Quant à l'action 2 Soutien à l'accèsion à la propriété, elle est consacrée aux frais de gestion des dispositifs dont est chargée la société de gestion du fonds de garantie de l'accèsion sociale à la propriété (SGFGAS - soit le prêt à taux zéro, les prêts garantis par l'état et l'éco-prêt à taux zéro), ainsi qu'à la contribution de l'État aux montages de Pass foncier. Les dépenses totales ont atteint 5,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 11,3 millions en crédits de paiement. Si elles dépassent sensiblement les prévisions, elles s'inscrivent aussi en forte baisse par rapport aux consommations de 2010. De fait, l'essentiel de l'action de l'État se fonde sur des dépenses fiscales en faveur de l'épargne-logement ou du PTZ (voir *supra*). Le rapport annuel de performances signale à ce propos que 2011 a vu la mise en chantier de plus de 421 000 logements.

(1) PLAI : prêt locatif aidé d'intégration ; PLUS : prêt locatif à usage social ; PLS : prêt locatif social.

Aucune dotation n'avait été inscrite sur l'action 3 Lutte contre l'habitat indigne car les actions correspondantes, et notamment l'exécution et le financement des travaux d'office édictés par les préfets dans les cas d'habitat insalubre ou dangereux devaient être repris par l'ANAH. Mais en raison de difficultés techniques et juridiques, ces derniers frais (s'élevant en 2011 à 7,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,1 en crédits de paiement) sont restés à la charge de l'État. L'action a alors bénéficié du redéploiement des crédits correspondants à la subvention pour le fonctionnement de l'Agence (de 4 millions d'euros) initialement inscrite sur l'action 1.

Bien que dépassant encore légèrement les prévisions, les dépenses imputées sur l'action 4 Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction ont été mieux anticipées qu'en 2010. Elles confirment le poids budgétaire croissant de la liquidation des astreintes incombant à l'État quand il est condamné au titre du droit au logement opposable (DALO). Elles s'élevaient à 7 millions d'euros en 2010 ; ce sont près de 10 millions d'euros qui ont été consommés à ce seul titre en 2011, pour un montant total de condamnations de 18,3 millions. Depuis août 2011, elles sont versées au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) spécialement créé pour utiliser ses sommes en faveur de la stratégie du logement d'abord, en complément des dotations inscrites à l'action 1 du programme 135.

Enfin, la consommation de l'action 5 Soutien (qui finance les frais de fonctionnement de l'administration en charge des programmes 109 et 135, hors dépenses de personnel) a débordé ses dotations initiales de près de 73 % en autorisations d'engagement et 93 % en crédits de paiement même si elle est peu différente de celle constatée en 2010. Des frais de communication maintenus au niveau conséquent de 5,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,1 en crédits de paiement et les frais de fonctionnement des commissions DALO (5,2 et 5 millions d'euros) en constituent les postes les plus significatifs.

C.- L'ANAH, CHEVILLE OUVRIÈRE DE L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT PRIVÉ

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) est le principal opérateur du programme 135. Elle est l'intervenant privilégié de l'État pour l'amélioration du parc de logements privés, en particulier pour la lutte contre l'habitat indigne, sa première priorité depuis 2010, mais ne perçoit, de fait, plus de financement direct du budget national depuis plusieurs années. Conformément à la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, l'essentiel de ses ressources provient du 1 % logement. Une architecture qui n'est pas sans éveiller des inquiétudes quand on considère la tendance à la forte décroissance des ressources d'Action Logement et le souhait de celle-ci d'alléger ses obligations à l'égard de l'Agence.

Après une longue période d'incertitude, l'ANAH a perçu en fin d'année 480 millions d'euros d'Action logement. Ces interrogations et la fin des fonds exceptionnels ouverts par le Plan de relance en 2009 et 2010 ont amené l'Agence à réviser à la baisse ses interventions classiques.

2011 a aussi été la première année de pleine application du nouveau régime des aides de l'ANAH, ce qui a exigé une importante réadaptation des territoires de gestion et sans doute entraîné un décalage dans l'aboutissement des projets. D'autre part, l'Agence a rencontré certaines difficultés à organiser les partenariats locaux nécessaires à la mise en œuvre du programme « *Habiter mieux* » de lutte contre la précarité énergétique financé par le Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART)⁽¹⁾. Mais le cadre conventionnel du programme est désormais opérationnel.

Différentes raisons qui expliquent l'importante diminution du nombre de subventions accordées à la lutte contre l'habitat indigne ou leur retardement. Pour un budget prévisionnel de 470,8 millions d'euros (hors dotations du FART), les dépenses d'intervention de l'ANAH ont finalement atteint 388,7 millions d'euros en crédits de paiement.

BILAN DES ACTIONS ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ANAH EN 2011

	Nombre de logements		Coût total (en millions d'euros)	
	LFI 2011	Réalisation	LFI 2011	Dépenses
Lutte contre l'habitat indigne (LHI) hors RHI	28 000	20 443	269	236
<i>dont propriétaires bailleurs : production de logements à loyers maîtrisés</i>	<i>16 500</i>	<i>11 969</i>	<i>209</i>	<i>171</i>
Opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI)			15	5
Aides aux propriétaires occupants modestes (hors HI)	39 000	36 422	107	94
<i>dont précarité énergétique et autres</i>	<i>30 000</i>	<i>6 226</i>	<i>78</i>	<i>21</i>
<i>dont handicap et vieillissement</i>	<i>9 000</i>	<i>10 851</i>	<i>28</i>	<i>34</i>
Copropriétés en difficulté	17 500	16 093	35	18
Humanisation des centres d'hébergement			20	11
Ingénierie (dont MOUS insalubrité)			25	24
Fonctionnement			20	18
TOTAL	84 500	72 958	491	406

Source : rapport annuel de performances 2011

Rappelons enfin qu'en 2010 l'ANAH a intégré les restes à payer d'opérations lancées quand l'État assurait seul le financement des interventions. Cette dette était encore de 1 030 millions d'euros début 2011. Augmentée des nouveaux engagements (338,4 millions) et diminuée des paiements ou annulations réalisés (447,4 millions), elle s'est trouvée réduite de 109 millions d'euros en fin d'exercice.

(1) La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a créé le FART pour mettre en œuvre une des priorités du Grenelle de l'environnement avec le soutien des investissements d'avenir du Grand emprunt. Il a été doté de 500 millions d'euros dans l'objectif d'améliorer, d'ici 2017, la performance énergétique de 300 000 logements appartenant à des propriétaires occupants modestes.

D.– DES RÉSULTATS QUI TARDENT À SE FAIRE SENTIR

Le programme 135 s'appuie sur 5 objectifs :

- 1. Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues ;
- 2. Mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations ;
- 3. Améliorer et adapter la qualité du parc privé ;
- 4. Développer l'accès social à la propriété ;
- 5. Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus précisément, dans la construction.

Leurs résultats sont assez contrastés. Ils confirment une réorientation vers les zones tendues des efforts pour développer une offre nouvelle de logements (indicateur 1.2) ou une meilleure répartition territoriale des prêts à taux zéro (4.2). Mais ils ne montrent pas encore les effets concrets des actions sur l'offre de logements, son volume, son accessibilité ou sa qualité. Au contraire, la mobilité stagnerait dans le logement social, même si une légère amélioration se dessine en zones tendues (1.1) ; le recentrage des aides de l'ANAH vers la résolution des situations très dégradées a entraîné un effondrement du nombre de logements à loyers intermédiaires conventionnés, particulièrement en zone A (1.3) ; enfin, la part des personnes relogées parmi les personnes reconnues prioritaires au titre du DALO s'est sensiblement dégradée en raison des très fortes difficultés à se loger en Île-de-France qui représente les deux-tiers des recours (1.4).

Ce dernier indicateur illustre une des critiques que l'on peut adresser au dispositif d'évaluation de la performance du programme 135 : les indicateurs présentent des résultats trop généraux. La *justification au premier euro* des actions de ce programme les complète par des précisions sur le nombre et le type des nouveaux logements financés ou aidés, le nombre de recours DALO, de primo-accédants, etc. Pour autant, ces données restent elles-mêmes globalisées, sans déclinaison territoriale notamment, alors que la territorialisation de la politique du logement était une orientation fortement affirmée ces dernières années. Par exemple, il serait intéressant d'indiquer des « stocks » de demandeurs de logements sociaux et personnes désignées prioritaires DALO non encore logées ; de compléter le pourcentage de réalisation des objectifs annuels moyens des communes soumises à l'article 55 de la loi SRU donné par l'indicateur 2.1 par les chiffres réels (flux et stocks) de leurs logements sociaux ; et de préciser le type de logements produits (PLAI, PLUS ou autres) en application de la loi...

On relèvera que les résultats de cet indicateur 2.1 sont en baisse par rapport à 2010, mais en progression par rapport à 2009, et qu'ils sont globalement satisfaisants, à l'exception des communes disposant de moins de 5 % de logements sociaux qui n'atteignent leur objectif qu'à 70 %. Or, elles sont principalement situées en zone tendue, régions où la demande de logement social est la plus importante.

COMPTES SPÉCIAUX :
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ;
AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES
SERVICES PUBLICS

SOMMAIRE

	Pages
I.– LE COMPTE SPÉCIAL <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</i>	593
A.– UNE EXÉCUTION QUI SOULIGNE LA QUESTION DE L'UTILISATION DU SOLDE REPORTÉ...	593
B.– DES RÉSULTATS 2011 MARQUÉS PAR LA LOURDE PERTE D'AREVA	597
II.– LE COMPTE SPÉCIAL <i>AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES</i> <i>GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</i>	598
A.– UN COMPTE EN DÉSÉQUILIBRE STRUCTUREL DU FAIT DE LA HAUSSE DE L'ENDETTEMENT DU BACEA	598
B.– UNE PERFORMANCE APPRÉCIÉE AU REGARD DU RESPECT DE LA LOI ORGANIQUE	600

I.- LE COMPTE SPÉCIAL PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

A.- UNE EXÉCUTION QUI SOULIGNE LA QUESTION DE L'UTILISATION DU SOLDE REPORTÉ

Avec 716 millions d'euros en dépenses et 635 millions d'euros en recettes, l'exercice 2011 s'est conclu, pour le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, sur une dégradation de 81 millions d'euros de son solde reporté, qui s'est établi à 2 061 millions d'euros au 31 décembre 2011. Après les exercices 2009 et 2010 marqués par des opérations exceptionnelles – création du fonds stratégique d'investissement et investissements d'avenir –, l'exécution 2011 se distingue par le volume d'opérations le plus faible depuis dix ans.

L'EXÉCUTION DU COMPTE

(en millions d'euros)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prévision		5 432	8 000	4 000	4 000	14 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Exécution	Dépenses	6 126	2 532	5 586	10 032	17 180	4 038	1 765	1 797	6 710	717
	Recettes	5 944	2 831	5 586	10 036	17 170	7 725	2 080	3 455	2 983	635
	Solde	- 182	299	0	4	- 10	3 687	315	1 658	- 3 727	- 82

En constituant le principal canal d'intervention de l'État actionnaire, le compte en traduit les marges de manœuvre financières. Rappelons que l'État actionnaire peut également agir *via* des moyens d'intervention extra-budgétaires comme la société de prise de participations de l'État (SPPE), le fonds stratégique d'investissement ou les entreprises publiques.

La diminution du solde reporté constitue un premier élément marquant de l'exécution 2011. Aux termes de l'article 21 de la LOLF, les dépenses d'un compte d'affectation spéciale doivent, à tout moment, être entièrement financées par ses recettes, au sein desquelles s'impute le solde reporté. Celui-ci peut donc jouer un rôle de financement important dans le contexte actuel de faibles recettes du compte.

Si le niveau du solde reporté au 31 décembre 2011 paraît élevé (près de 2,1 milliards d'euros), il importe de souligner qu'une grande part des crédits ainsi reportés ont été ouverts pour financer les augmentations de capital du Fonds stratégique d'investissement (FSI), à hauteur de 1 780 millions d'euros, et de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), à hauteur de 60 millions d'euros. Déduction faite de ces deux composantes, le solde reporté s'établit à 221 millions d'euros. Au 22 mai 2012, il serait entièrement épuisé et une partie des nouvelles dépenses du compte serait financée sur les fonds dédiés au FSI et à la SOVAFIM. Un tel constat soulève un double enjeu.

Premièrement, dans un contexte de faibles recettes, les crédits destinés au FSI peuvent constituer une réserve financière substantielle pour l'État actionnaire. En d'autres termes, dans un contexte de faibles recettes, l'existence de ces crédits pourrait conduire à un arbitrage entre le fonds stratégique d'investissement et les autres interventions de l'État actionnaire.

Rappelons que, en ce qui concerne le FSI, l'État s'est engagé à libérer, en cas de besoin, de nouvelles tranches de capital jusqu'au 17 novembre 2014. Après cette date, il ne serait plus tenu d'abonder le capital du fonds. Les crédits ouverts dans cette perspective sur le compte demeurent néanmoins disponibles et pourraient être mobilisés pour financer toute dépense.

La décision d'une réduction de capital du FSI, qui peut être prise à tout moment, aurait, quant à elle, pour effet de libérer de manière anticipée les crédits initialement ouverts au bénéfice du fonds et permettrait leur affectation à toute dépense du compte. L'hypothèse du recours à une telle éventualité semble renforcée par le fait, remarqué par la Cour des comptes, qu'aucune autorisation d'engagement n'a été consommée pour traduire budgétairement l'engagement de l'État à verser la totalité des 2,94 milliards d'euros sur lesquels il s'est engagé au profit du FSI.

Deuxièmement, aucune disposition organique ou législative ne s'oppose à ce que les crédits initialement ouverts pour le FSI et la SOVAFIM soient destinés à d'autres emplois. Toutefois, si l'administration décidait d'une nouvelle affectation de ces crédits, le respect de l'intention du législateur⁽¹⁾ ainsi que la garantie de la bonne information du Parlement impliquent qu'elle indique à la représentation nationale quelle destination serait réservée à ces crédits avant de les consommer.

Le deuxième élément marquant de l'exécution 2011 est le niveau toujours faible des recettes du compte, à 635 millions d'euros. Compte tenu de la dégradation des marchés d'actions depuis 2008, les cessions de parts dans des sociétés cotées, qui constituent habituellement les recettes les plus importantes du compte, ne peuvent être réalisées sans prendre le risque d'essuyer des moins-values et, de 2009 à 2011, aucune opération de cette nature n'a été menée.

En 2011, les deux principales recettes du compte proviennent d'opérations en lien avec la restructuration des entreprises publiques du secteur de l'armement. D'une part, l'État a cédé à Thalès une partie de sa participation dans DCNS (soit 13,59 % du capital) pour 265 millions d'euros. D'autre part, à la suite de la

(1) Qui avait ouvert ces crédits dans la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

cession de sa filiale la société des matériaux énergétiques (SME)⁽¹⁾, la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE), dont la disparition a été décidée en loi de programmation militaire⁽²⁾, a versé à l'État une somme de 180 millions d'euros par réduction de capital.

Le troisième élément marquant de l'exécution 2011 est, comme en 2009 et en 2010, l'absence d'affectation de ressources au désendettement (dépenses du programme 732), qui s'explique par les faibles recettes et l'existence de dépenses sur le programme 731 correspondant, comme le note la Cour des comptes, à des engagements passés et des opérations qui devraient relever du budget général.

Parmi ces dépenses, la principale est la libération de la première tranche de l'augmentation de capital de La Poste, pour un montant de 467 millions d'euros. Rappelons que l'État s'est engagé à hauteur de 1,2 milliard d'euros et la Caisse des dépôts à hauteur de 1,5 milliard d'euros pour renforcer les fonds propres du groupe et que la libération des fonds doit se faire sur trois ans.

Par ailleurs, après 140 millions d'euros en 2008 et 94,6 millions d'euros en 2010, l'État a financé une dernière tranche de 165 millions d'euros de l'augmentation de capital de la Société française du tunnel routier du Fréjus (SFTRF) pour lui permettre de faire face à ses difficultés financières.

Enfin, en vertu d'une décision prise par l'administration lors de la précédente législature, les versements réalisés au profit des banques multilatérales de développement, d'un montant total de 54 millions d'euros, sont effectués sur le compte alors qu'ils devraient, selon la Cour des comptes, relever du budget général. Ce surcroît de dépenses vient amoindrir les capacités financières de l'État actionnaire.

Le tableau de la page suivante récapitule l'ensemble des opérations menées sur le compte en 2011.

(1) Dans le cadre de cette cession, l'État s'est engagé à hauteur de 216 millions d'euros sur des passifs environnementaux par le biais de l'octroi d'une garantie prévu à l'article 98 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

(2) Article 10 de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014, mis en œuvre par le décret n° 2010-1107 du 21 septembre 2010 autorisant le transfert au secteur privé de la propriété de la société SNPE et de ses filiales.

CAS PFE - BILAN DE L'EXÉCUTION AU 31/12/2011

(montants en euros)

(montants en euros)

DÉPENSES EFFECTUÉES (Programme 731)

RECETTES ENCAISSÉES

La Poste	
SFTRF	
Banques multilatérales de Développement	
Fonds de Fonds Technologique 3	
Agence France Presse	
Air France KLM	
Compagnie Générale Maritime et Financière	
European Financial Stability Facility	
Aéroports Strasbourg et La Réunion	
Divers	
SNPE Matériaux Énergétiques	
TOTAL	

La première tranche de libération d'un montant total de 466 666 662 € a été versée à l'issue de l'assemblée générale du 6 avril 2011	466 666 662,00
Augmentation de capital : les 2 dernières tranches de souscription	165 000 000,00
Augmentation de capital : Banque asiatique de développement (11,5 M), Banque africaine de développement (14,2 M), Banque de développement des États de l'Afrique Centrale (0,4 M), Banque interaméricaine de développement (4,7 M) et la banque internationale pour la reconstruction et le développement (23,5 M)	54 322 548,45
Appels de fonds par CDC Entreprises (société de gestion)	10 000 000,00
Versement de la première tranche du prêt accordé par l'État	8 000 000,00
Restitutions d'actions	5 238 919,54
Libération de la dernière tranche de l'augmentation de capital de 2007 et souscription à la nouvelle augmentation de capital de 2011	4 749 729,00
Augmentation de capital	2 037 669,34
Augmentation de capital	177 598,00
	1 589,52
Achat d'action	20,00
TOTAL	716 194 735,85

DCNS	
SNPE	
SGGP	
EMC	
ADIT	
ERAP	
CDC Entreprises	
TNAB	
SEM Clichy	
Divers	
LOCASIC	
TOTAL	

Cession de 13,59 % du capital	264 588 285,00
Réduction de capital	179 952 005,12
réduction du capital social par voie de diminution de la valeur nominale des actions.	74 361 814,50
Remboursement d'avance d'actionnaire	70 000 000,00
Cession de 65,99 % de la participation de l'État	13 200 000,00
Boni de liquidation	10 194 443,25
Versements de divers fonds	18 624 766,17
Cession de la totalité de la participation de l'État au capital de la société	3 000 000,00
Boni de liquidation	578 629,45
	60 253,79
Boni de liquidation	51 879,71
TOTAL	634 612 076,99

Source : ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur

B.– DES RÉSULTATS 2011 MARQUÉS PAR LA LOURDE PERTE D'AREVA

Les indicateurs associés à l'objectif 1 Veiller à l'augmentation de la valeur des participations financières de l'État du programme 731 mesurent la performance financière des entreprises du périmètre de l'Agence des participations de l'État. Ils ont vocation à fournir une vision synthétique et globale de la situation financière de ces entreprises. Deux remarques préliminaires doivent être faites sur les résultats obtenus.

D'une part, les réalisations indiquées par le rapport annuel de performances sont fournies à titre d'estimation, les comptes combinés 2011 de l'APE étant établis à la fin juin 2012.

D'autre part, les indicateurs ne donnent qu'une vision approximative de la situation financière des entreprises du périmètre. En effet, les sociétés consolidées par mise en équivalence ont, sur les comptes combinés, un impact limité au résultat net. Ils sont sans impact sur le résultat d'exploitation et sur la dette et n'ont donc aucune influence sur les indicateurs 1.1, 1.3 et 1.4. En conséquence, sur ces trois indicateurs, le périmètre d'évaluation est réduit aux sociétés intégrées sur une base globale ou proportionnelle. En pratique, ces indicateurs dépendent fortement de la performance d'EDF dont le poids dans le portefeuille de l'APE est prépondérant.

PERFORMANCE DES ENTERPRISES DU PÉRIMÈTRE (INDICATEURS ASSOCIÉS À L'OBJECTIF N° 1 DU PROGRAMME 731)

		2009	2010	Prévision 2011 *	Réalisation 2011 **
1.1	Rentabilité opérationnelle des capitaux employés	8,1	7,4	> 9	ND
1.2	Rentabilité financière des capitaux propres	7,7	7,7	> 7,5	5,5
1.3	Marge opérationnelle	10,6	8,3	> 8,5	8,1
1.4	Soutenabilité de l'endettement (dette nette/EBITDA)	4,8	4	< 4	3,2
1.5	Distribution de dividendes	59,5	55,7	52,9	77,6

* Prévisions faites dans le courant de l'année 2011.

** Estimations (les comptes combinés pour 2011 étant établis à la fin juin 2012).

Les résultats obtenus sur les indicateurs liés aux résultats (1.2, 1.3 et 1.5) apparaissent en décalage assez sensible avec les prévisions faites dans le courant de l'année 2011. Un tel écart s'explique principalement par les provisions passées au second semestre par Areva, qui ont conduit le groupe à constater une perte de 2,4 milliards d'euros sur l'exercice. La hausse du taux de distribution de dividendes (indicateur 1.5) ne s'explique donc pas par une hausse des dividendes versés mais par une réduction du dénominateur, à savoir le résultat net dans les comptes consolidés de l'APE.

La diminution de l'endettement, traduite par le repli de l'indicateur 1.4 depuis 2009, s'explique principalement par la stratégie de désendettement menée par EDF depuis 2010.

En l'absence de cessions de participations dans des sociétés cotées et de dépenses sur le programme 732, les indicateurs de l'objectif 2 du programme 731 et ceux du programme 732 sont sans objet.

II.- LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

A.- UN COMPTE EN DÉSÉQUILIBRE STRUCTUREL DU FAIT DE LA HAUSSE DE L'ENDETTEMENT DU BACEA

Le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* a clôturé l'année sur un solde négatif de 88 millions d'euros. La prévision de solde en loi de finances initiale s'établissait à 20,2 millions d'euros. L'écart entre prévision et exécution est principalement lié au fait que, sur le programme 823, la prévision initiale intégrait, pour 72,5 millions d'euros, des remboursements d'avances qui devaient être accordées, en 2010, à France AgriMer et à l'autorité de régulation des transports ferroviaires (ARAF) et qui ne l'ont finalement pas été – hormis une avance de 0,8 million d'euros à l'ARAF qui a été remboursée en 2010.

Le premier enjeu lié au compte tient à son **déficit structurel dû à l'accroissement constant de l'endettement du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA)**, financé sur le programme 824.

Comme chaque année depuis 2009, les avances octroyées sur le programme 824 (194,4 millions d'euros) sont supérieures aux remboursements (86,7 millions d'euros), traduisant la hausse constante de l'endettement du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA). Comme l'indique le tableau suivant, la dette du BACEA envers l'État au titre des avances octroyées sur ce programme dépasse le milliard d'euros.

STOCK DES AVANCES ACCORDÉES SUR LE PROGRAMME 824

(en millions d'euros)

Au 31 déc. 2011	Au 15 mai 2012
1 010,3	1 070,5

Source : ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur

Comme le montre le tableau suivant, le déséquilibre que subit le compte du fait du BACEA est constaté depuis 2009 et peut être qualifié de structurel.

LE SOLDE DU COMPTE DEPUIS 2009

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Solde du compte	- 466,8	- 149,7*	- 88,2
Solde P821	0	0	0
Solde P823	- 220,5	19,4	19,5
Solde P824 (BACEA)	- 246,3	- 169,1	-107,7

* Hors versement de 1,2 milliard d'euros au titre des investissements d'avenir.

Le second enjeu est lié à au respect des dispositions de la LOLF, qui n'est pas toujours assuré.

Sur le programme 821, les recettes et les dépenses sont, comme chaque année, équilibrées ; l'Agence de services et de paiement (ASP) remboursant avant la fin de la période complémentaire le pré-financement des aides de la politique agricole commune assuré par le programme. Avec un niveau de 6,6 milliards d'euros, on peut néanmoins constater que le montant des dépenses est nettement inférieur aux 7,5 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale – un tel écart étant récurrent depuis plusieurs années. La Cour des comptes estime qu'un tel écart entre prévision et exécution constitue une entorse au principe de sincérité prévu à l'article 32 de la LOLF.

Sur le programme 823, alors qu'aucune avance n'a été octroyée en 2011, des remboursements ont été constatés – 2,4 millions d'euros et 17,1 millions d'euros en provenance respectivement de la Cité de la Musique et de l'AFITF. Le stock d'avances au 31 décembre 2011, détaillé dans le tableau suivant, ne diminue donc qu'à la marge.

**STOCK DES AVANCES ACCORDÉES SUR LE PROGRAMME 823
(AU 31 DÉCEMBRE 2011)**

(en millions d'euros)

INRAP	15,5
Cité de la Musique	55,7
AFITF	125,9
FSN – CDC *	1 200

Source : ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur

* Avance accordée dans le cadre des investissements d'avenir.

Ces avances n'ont pas été remboursées pour les raisons suivantes :

– compte tenu de ses difficultés financières, l'INRAP est dans l'incapacité à faire face à ses engagements et le Gouvernement précédent avait indiqué qu'une décision serait prise sur l'avance dans le cadre d'une réforme globale de l'archéologie préventive ;

– l'avance à la Cité de la Musique doit être remboursée par la cession de la salle Pleyel – elle a toutefois été dépréciée en comptabilité générale dès 2009 ;

– l'avance à l'AFITF doit être remboursée par le produit de la taxe sur les poids lourds à compter de 2013.

La Cour des comptes remarque que l'absence de décisions sur ces avances – que cette décision soit un renouvellement, un rééchelonnement, une décision de recouvrement immédiat ou un constat de perte – est contraire à l'article 24 de la LOLF.

B.– UNE PERFORMANCE APPRÉCIÉE AU REGARD DU RESPECT DE LA LOI ORGANIQUE

La performance de l'administration dans la gestion du compte est appréciée au regard du respect des règles prévues par l'article 24 de la LOLF relatif aux comptes de concours financiers. D'une part, au cours de l'année 2011, aucune avance n'a été octroyée à un taux d'intérêt inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance. D'autre part, aucune avance n'a fait l'objet d'un renouvellement, d'une décision de recouvrement immédiat, de rééchelonnement ou d'un constat de perte.

Si un tel résultat paraît satisfaisant, il doit être nuancé par deux éléments.

En premier lieu, comme évoqué ci-dessus, certaines avances octroyées sur le programme 823 ont vu leur remboursement repoussé sans qu'une décision n'ait été prise sur leur avenir. En conséquence, comme l'indique la Cour des comptes, *« la mesure de la performance est biaisée par l'absence irrégulière de décisions sur certaines avances non remboursées »*.

En second lieu, les avances octroyées au BACEA ont, de fait, pour objet de refinancer une partie des avances arrivant à échéance et peuvent donc être assimilées à un renouvellement. Or, les indicateurs de performance ne font pas ressortir ce mécanisme de quasi-renouvellement. À cet égard, la Cour des comptes recommande que *« l'indicateur soit adapté pour présenter la part des avances de l'exercice au BACEA concourant au remboursement d'engagements antérieurs »*.