

N° 1210

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2013

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (N° 1083) *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012,*

TOME II

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

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	7
<i>Rapporteur spécial : M. Jérôme Lambert</i>	
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	15
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Hélène Vainqueur-Christophe</i>	
AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	25
<i>Rapporteur spécial : M. Charles de Courson</i>	
AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	35
<i>Rapporteur spécial : M. Éric Alauzet</i>	
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	43
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Mancel</i>	
ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	53
<i>Rapporteur spécial : M. Gérard Terrier</i>	
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT	63
<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Vigier</i>	
CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE	71
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain Muet</i>	
CULTURE : PATRIMOINES	83
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Lamour</i>	
DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR	97
<i>Rapporteur spécial : M. François Cornut-Gentille</i>	
DÉFENSE : BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE	103
<i>Rapporteur spécial : M. Jean Launay</i>	
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT : PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	115
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Marie-Christine Dalloz</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : PRÉVENTION DES RISQUES ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER	123
<i>Rapporteur spécial : M. Hervé Mariton</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : ÉNERGIE	129
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Goua</i>	

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ; CONTRÔLE ET EXPLOITATIONS AÉRIENS	139
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Fruteau</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES ; AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES.....	147
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Rodet</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES ; SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS.....	161
<i>Rapporteur spécial : M. Olivier Faure</i>	
ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS	171
<i>Rapporteur spécial : M. Thomas Thévenoud</i>	
ÉCONOMIE : TOURISME.....	179
<i>Rapporteur spécial : M. Éric Woerth</i>	
ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR.....	187
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Monique Rabin</i>	
ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ; ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX.....	195
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Fauré</i>	
ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE : LOGEMENT	203
<i>Rapporteur spécial : M. Christophe Caresche</i>	
ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE : VILLE.....	219
<i>Rapporteur spécial : M. Dominique Baert</i>	
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT.....	225
<i>Rapporteur spécial : M. Dominique Lefebvre</i>	
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE.....	239
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Carole Delga</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ; FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	247
<i>Rapporteur spécial : M. Camille de Rocca Serra</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	257
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Karine Berger</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : FONCTION PUBLIQUE ; PROVISIONS.....	263
<i>Rapporteur spécial : M. Pascal Terrasse</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT ; GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT.....	273
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Louis Dumont</i>	

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION	281
<i>Rapporteur spécial : M. Laurent Grandguillaume</i>	
JUSTICE	293
<i>Rapporteur spécial : M. Étienne Blanc</i>	
MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES ; GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT ; AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	303
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Marie Beffara</i>	
OUTRE-MER	315
<i>Rapporteur spécial : M. Patrick Ollier</i>	
POLITIQUE DES TERRITOIRES	325
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Vergnier</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE	331
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Claeys</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE	361
<i>Rapporteur spécial : M. Thierry Mandon</i>	
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; PENSIONS	375
<i>Rapporteur spécial : M. Yves Censi</i>	
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE	383
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Christine Pires Beaune</i>	
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS	395
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Éva Sas</i>	
SANTÉ ; AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE	403
<i>Rapporteur spécial : M. Claude Goasguen</i>	
SÉCURITÉ ; CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS	413
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Sandrine Mazetier</i>	
SÉCURITÉ CIVILE	423
<i>Rapporteur spécial : M. Patrick Lebreton</i>	
SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES	429
<i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Sansu</i>	
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	437
<i>Rapporteur spécial : M. Régis Juanico</i>	
TRAVAIL ET EMPLOI ; FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE	449
<i>Rapporteur spécial : M. Christophe Castaner</i>	
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	461
<i>Rapporteur spécial : M. Guillaume Bachelay</i>	

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Jérôme LAMBERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE BAISSÉ APPARENTE DE LA DÉPENSE	8
A. DEUX PHÉNOMÈNES CONJONCTURELS EXPLIQUENT LA BAISSÉ DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS	8
B. LA BAISSÉ DU NOMBRE D'EMPLOIS (– 1,5 %), NE RALENTIT PAS LA HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE (+ 3,4 %).....	8
II. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE	9
A. UNE DIMINUTION ARTIFICIELLE DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES.....	9
B. UNE FORTE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE	10
C. LA DIPLOMATIE FRANÇAISE LUTTE POUR CONSERVER SON RANG ..	10
III. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE	11
A. UN BUDGET STABILISÉ MARQUÉ PAR LE POIDS DES OPÉRATEURS .	11
B. LA MASSE SALARIALE A COMMENCÉ À DIMINUER.....	12
C. LA PERFORMANCE, MESURÉE AVEC PRÉCISION, EST HONORABLE .	12
IV. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES	13
A. LA FIN DU REMBOURSEMENT DES FRAIS DE SCOLARITÉ.....	13
B. LA MASSE SALARIALE CONTINUE À AUGMENTER.....	14
C. DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DE LA DEMANDE DE SERVICES, LA PERFORMANCE RESTE GLOBALEMENT CORRECTE	14

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

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

A. DEUX PHÉNOMÈNES CONJONCTURELS EXPLIQUENT LA BAISSÉ DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

En 2012, les dépenses en autorisations d'engagement (AE) se sont élevées à 2 716,6 millions d'euros alors que 2 903,7 millions d'euros étaient disponibles, compte tenu des abondements provenant de fonds de concours ainsi que des ouvertures et annulations de crédits. Le taux de consommation final s'est donc élevé à 93,6 %. Les crédits de paiement (CP) ont évolué d'une façon similaire. Avec 2 768,4 millions d'euros dépensés pour 2 925,7 millions d'euros disponibles (loi de finances initiale, fonds de concours et ouvertures ou annulations de crédits), le budget de la mission n'a été consommé qu'à hauteur de 94,6 %.

Cette sous-consommation, qui traduit une diminution de la dépense publique par rapport à 2011 (– 8 % en autorisations de programme, – 7 % en CP) résulte de deux facteurs principaux ;

– d'une part, 2011 avait été marqué par des dépenses exceptionnelles liées à la présidence française du G8 et du G20, à hauteur de 71,7 millions d'euros en AE (un peu moins en CP) ;

– d'autre part, le retard pris par l'ONU pour appeler la dernière contribution de l'année 2012 (*cf. infra*) a conduit à reporter au début de l'année 2013 une dépense de 185,2 millions d'euros.

B. LA BAISSÉ DU NOMBRE D'EMPLOIS (– 1,5 %), NE RALENTIT PAS LA HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE (+ 3,4 %)

Le plafond d'emplois de la mission *Action extérieure de l'État* avait été fixé à 12 644 ETPT ; son exécution s'est établie à 12 320 emplois. Le nombre d'agents travaillant pour cette mission a été réduit de 182 (– 1,5 %) par rapport à 2011. En 2012, la masse salariale s'est pourtant élevée à 892 millions d'euros, en hausse de 3,4 %. Elle a dépassé de 52,5 millions d'euros les crédits votés en loi de finances initiale (839,5 millions d'euros). En effet, le ministère des Affaires étrangères reste fortement exposé aux variations de prix et de change qui ont considérablement pesé, en 2012, sur les rémunérations des agents expatriés.

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

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

A. UNE DIMINUTION ARTIFICIELLE DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES

Les AE consommées en 2011 se sont élevées à 1 605 millions d'euros pour 1 781 millions d'euros inscrits en loi de finances initiales. 154 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 1 935 millions d'euros. Le taux de consommation final s'est établi à 82,9 %.

Les CP consommés se sont élevés à 1 641 millions d'euros pour une dotation en loi de finances initiale de 1 783 millions d'euros. Divers abondements survenus en cours de gestion (37,7 millions d'euros d'ouvertures de crédits et 12,7 millions d'euros de fonds de concours) ont porté le total des crédits disponibles à 1 833 millions d'euros. Au total, la consommation finale des CP s'est établie à 89,5 %.

Dans les deux cas (AE et CP), la consommation des crédits baisse fortement, respectivement de -10,6 % et de -9,9 %, en raison de la baisse des contributions internationales acquittées par la France. En effet, le principal poste de dépense de ce programme est constitué par l'action 4 *Contributions internationales*, qui est passée de 810 millions d'euros en 2011 à 623 millions en 2012 (-23 %).

La diminution de ce poste budgétaire s'explique par une modification exceptionnelle du calendrier de versement à l'ONU des contributions aux opérations de maintien de la paix. En effet, l'approbation tardive par l'Assemblée générale des Nations unies d'un nouveau barème des quotes-parts pour la répartition de ces dépenses n'a pas permis à l'ONU, comme elle le fait d'habitude, d'appeler avant le 31 décembre la totalité des contributions au titre de l'année 2012. Un montant de 185,2 millions d'euros a donc été versé par notre pays au cours du premier semestre 2013 pour solder l'année 2012. Les crédits nécessaires ont fait l'objet d'un report de 2012 sur 2013.

En 2012, 240 millions d'euros ont été versés par notre pays au profit des opérations de maintien de la paix. Les opérations plus onéreuses ont été les opérations au Sud-Soudan (51,8 millions d'euros), en République démocratique du Congo (44,3 millions d'euros), en Côte d'Ivoire (30,7 millions d'euros) et au Darfour (24,8 millions d'euros). Au-delà de ces opérations, la diplomatie française a également versé les contributions dues par notre pays au fonctionnement d'un grand nombre d'organisations internationales, au premier rang desquelles l'ONU (107 millions d'euros), l'OTAN (35,5 millions d'euros), l'OCDE (21,5 millions d'euros), l'Agence internationale de l'énergie atomique (17,7 millions d'euros), le Bureau international du travail (18 millions d'euros), etc.

B. UNE FORTE HAUSSE DE LA MASSE SALARIALE

En 2012, le programme comptait 7 998 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 8 235. L'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 235 emplois (compte tenu d'une variation de périmètre affectant deux agents). Par rapport à 2011, le nombre de postes pourvus a diminué de 34 emplois. Pour autant, la hausse des crédits consacrés aux rémunérations et charges sociales n'est pas enrayée : en 2012, cette charge a représenté 595,2 millions d'euros contre 569,9 en 2011, soit une hausse de 4,4 % qui fait suite à une augmentation de 2,1 % enregistrée lors de l'exercice précédent.

C. LA DIPLOMATIE FRANÇAISE LUTTE POUR CONSERVER SON RANG

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

L'objectif n° 1 « Construire l'Europe » est associé à un indicateur qui mesure la présence des Français et l'usage de notre langue au sein des institutions européennes. La proportion de personnels français au sein des instances de l'Union 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 2012 comme en 2011. De la même manière, 10 % seulement des documents de l'Union européenne étaient de « langue source » française en 2011 et 2012 contre 10,5 % en 2009 et 2010. Le ministère relativise ces résultats en avançant que notre langue reste la deuxième pratiquée après l'anglais et que l'usage du français à l'oral, non quantifié, est plus fréquent que son usage écrit.

L'objectif n° 2 « Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français » est assorti de deux indicateurs. L'un des deux évalue la politique de coopération, de sécurité et de défense en mesurant le taux de hauts responsables étrangers en activité formés par la France sous l'égide de la direction de la coopération de sécurité et de défense. Il ressort de cet indicateur que 43,9 % des stagiaires formés par la France occupent une place de responsabilité dans leur pays. Ce chiffre reste inférieur aux prévisions (50 %), même s'il témoigne d'une amélioration par rapport aux résultats de 2011 (41 %).

L'objectif n° 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 qu'en 2012 seuls 53 % des candidats français présentés à un poste électif ont été effectivement élus contre 93 % en 2009 et 100 % en 2010. En 2012, 4,9 % des agents d'encadrement de l'ONU étaient des Français, contre 5,9 % auparavant. 17 % des interventions de la session d'ouverture de l'Assemblée générale des Nations unies ont été prononcées en français, chiffre en hausse par rapport à 2011 (15 %) et 2010 (14 %).

L'objectif n° 4 « Assurer un service diplomatique efficient et de qualité » était assorti en 2012 de cinq indicateurs. Il en ressort que la mise en place du contrôle de gestion progresse, puisque la totalité des postes en sont désormais dotés contre seulement 87 % en 2011. L'atteinte de cet objectif pose la question du remplacement de cet indicateur qui ne devrait plus évoluer.

Les indicateurs d'efficacité de la fonction support mettent en évidence des résultats globalement conformes aux prévisions. À titre d'exemple, le coût des postes informatiques – 1 063 euros – augmente peu (+ 1,2 %) et reste inférieur à l'objectif, fixé à 1 084 euros. L'indicateur d'efficacité de la gestion immobilière affiche des ratios de coûts d'entretien qui sont stables par rapport aux exercices précédents, soit en phase avec les objectifs. En revanche, l'indicateur relatif au respect des coûts et délais des grands projets d'investissement souligne une proportion de 75 % de projets en dépassement de coût (!) pour un surcoût évalué à 7,8 millions d'euros, contre 1,4 à 1,5 million d'euros lors des exercices précédents. La moitié des projets d'investissement ont subi, en 2012, un retard.

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

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

A. UN BUDGET STABILISÉ MARQUÉ PAR LE POIDS DES OPÉRATEURS

Les AE consommées en 2011 se sont élevées à 739,4 millions d'euros pour un montant de 751,7 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale. 2,2 millions d'euros issus de fonds de concours et 12,2 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 741,7 millions d'euros.

Les CP consommés se sont élevés à 740 millions d'euros pour une dotation initiale de 751,7 millions d'euros. Les annulations et apports par voie de fonds de concours survenus en cours de gestion (11,9 millions d'euros d'annulations de crédits et 2,2 millions d'euros de fonds de concours) ont porté le total des crédits disponibles à 742 millions d'euros. La consommation finale des crédits disponibles s'est établie à 99,8 %.

Le programme 185 reste marqué par le poids toujours plus important des opérateurs qui représentent désormais 70 % de son budget (67 % en 2011). L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est l'opérateur principal de la mission et du programme et bénéficie d'une subvention pour charge de service public de 420 millions d'euros. Le Rapporteur spécial constate que les principes de réduction des dépenses ne sont pas appliqués par les opérateurs dont les effectifs totaux passent de 10 560 en 2011 à 11 006 en 2012, enregistrant une hausse de + 446 emplois (+ 4,2 %).

B. LA MASSE SALARIALE A COMMENCÉ À DIMINUER

En 2012, le programme comptait 978 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 1 048. En l'absence de toute variation de périmètre, l'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 70 emplois. Par rapport à 2011, les emplois pourvus sont en régression de 141 postes qui viennent s'ajouter aux 54 emplois déjà supprimés lors de l'exercice précédent. Dans ces conditions, la diminution régulière du nombre d'emplois commence à agir sur la masse salariale qui, après s'être stabilisée en 2011 (87,8 millions d'euros), a commencé à se contracter en 2012, à 85 millions d'euros, enregistrant une baisse de 3,2 %.

C. LA PERFORMANCE, MESURÉE AVEC PRÉCISION, EST HONORABLE

L'objectif n° 1, qui consiste à *Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde*, est mesuré par trois indicateurs. Le premier fournit le nombre de visiteurs ainsi que le coût par visiteur du site du ministère consacré à la base de connaissances produites par les services scientifiques. Le nombre de visiteurs, en hausse constante (7,5 millions en 2011, 10,4 millions en 2012), dépasse largement une cible trop timorée (7,9 millions). De manière logique, le coût moyen d'une visite sur le site, qui est lié au nombre de visiteurs, diminue (0,006 euro en 2012 contre 0,01 en 2011) et dépasse l'objectif établi à 0,018 euro.

Le second indicateur, qui mesure le nombre d'inscrits dans les cursus francophones, met en exergue une légère hausse du nombre d'inscrits dans des sections scolaires bilingues : 1,69 million en 2012 contre 1,65 en 2011. Cette augmentation est accompagnée d'une hausse du nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des établissements culturels français ainsi que par la nette augmentation du nombre d'heures de cours de langue proposés. De son côté, le nombre de candidats aux tests de langue française explose : + 25 %.

Le troisième indicateur souligne la grande stabilité du taux de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France : 49,4 %. Le nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français se caractérise par sa stabilité (130 000 par an entre 2009 et 2012) tout en restant inférieur à la cible (140 000).

Le second objectif du programme consiste à *Améliorer le pilotage et l'efficience dans la gestion des crédits*. Il est mesuré par plusieurs indicateurs qui mettent en évidence la hausse du montant des co-financements levés (100 millions d'euros en 2009, 128 en 2010, 175 en 2011, 187 en 2012) mais aussi une légère diminution du taux d'autofinancement des établissements culturels de 51,1 % en 2011 à 49,8 % en 2012. Un deuxième indicateur évalue la performance des opérateurs par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens. Il souligne la faiblesse des performances dans ce domaine : l'Institut français ne remplit que 81 % des objectifs assignés, l'AEFE (Agence pour l'enseignement du français à l'étranger) 95 % et France expertise internationale 84 %. La performance de Campus France, opérateur récent, n'est pas encore mesurée.

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

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

A. LA FIN DU REMBOURSEMENT DES FRAIS DE SCOLARITÉ

Les AE consommées en 2012 se sont élevées à 368,8 millions d'euros pour un montant de 368,4 millions inscrits en loi de finances initiales. 4,4 millions d'euros résultant d'ouvertures en cours d'exercice et de fonds de concours sont venus abonder la ressource globale ainsi portée à 372,9 millions d'euros. Le taux de consommation final s'est établi à 98,9 %.

Les CP consommés se sont élevés à 370,6 millions d'euros pour une dotation en loi de finances initiale et des ouvertures de crédits identiques à celles enregistrées pour les AE. Au total, la consommation finale des CP disponibles s'est établie à 99,5 %.

C'est au cours de l'été 2012 que le gouvernement issu de la nouvelle majorité a décidé de supprimer la coûteuse prise en charge des frais de scolarité (dont le coût avait augmenté de 91 % sur cinq ans). Cette mesure a conduit à un redéploiement des crédits non utilisés vers l'activité « bourses scolaires » et a permis, contrairement aux années précédentes, de clôturer l'exercice budgétaire sans dégel de crédits.

B. LA MASSE SALARIALE CONTINUE À AUGMENTER

En 2012, le programme comptait 3 344 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 3 361, ce qui constitue une réalisation assez remarquable. En l'absence de variation de périmètre, l'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 17 emplois. Par rapport à 2011, le nombre de postes pourvus diminue de 7. Cette baisse limitée n'a pas eu d'effet sur la masse salariale qui, entre 2011 et 2012, a augmenté de 3,3 %, s'établissant à 211,7 millions d'euros. Cette hausse fait suite à une augmentation de 3,2 % déjà enregistrée en 2011.

C. DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DE LA DEMANDE DE SERVICES, LA PERFORMANCE RESTE GLOBALEMENT CORRECTE

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

Le premier indicateur, qui s'attache aux délais de traitement des différents actes, fournit des résultats contrastés. La performance reste correcte pour la délivrance des passeports, qui s'effectue en moyenne en 12 jours pour un objectif fixé à 11. Ce délai augmente toutefois : il était de 10,7 jours en 2011. La délivrance des cartes d'identité s'améliore notablement puisque le délai est réduit de 60 jours en 2011 à « seulement » 44 jours en 2012. L'objectif, fixé à 45 jours, semble encore trop élevé au Rapporteur spécial qui trouverait logique que le délai de délivrance des CNI soit aligné sur celui des passeports. Les demandes de visas court séjour sont traitées en 3,3 jours ce qui, compte tenu de la forte demande, est un résultat correct, en légère amélioration par rapport à 2011 (3,8 jours). Les services consulaires ont délivré environ 2,6 millions de visas dans l'ensemble du réseau, chiffre en croissance annuelle moyenne de 8 %.

Le deuxième indicateur s'attache aux coûts des documents délivrés. Malgré une légère hausse constatée, ils sont en phase avec les objectifs fixés. En 2012, un passeport a coûté 36,90 euros contre 35 en 2011 ; une carte d'identité est revenue 47,50 euros à l'administration contre 46 un an plus tôt. La délivrance d'un visa a coûté en moyenne 16,30 euros en 2012 pour un objectif de 17 à 19 euros. Ce résultat, stable par rapport aux années précédentes est d'une grande importance lorsqu'on sait que le prix payé par les demandeurs est largement plus élevé que le coût de délivrance.

Le dernier indicateur met en évidence la productivité des agents consulaires en divisant le nombre de documents délivrés par le nombre d'employés. Les résultats sont globalement en phase avec les prévisions, notamment pour les visas qui sont restés en 2012 à un niveau élevé (342 visas délivrés par an et par agent), certes après le pic atteint en 2011 (350) mais largement au-dessus des résultats des années antérieures (environ 310).

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Commentaire de Mme Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, Rapporteure
spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION DÉVIANTE DE LA TRAJECTOIRE INITIALE	16
A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NOMBREUX ET TARDIFS	16
1. D'importants mouvements de crédits en fin de gestion.....	16
2. Le non-respect de principes budgétaires.....	17
B. FOCUS SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	17
II. LA POURSUITE DES EFFORTS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE VERS UNE ACTIONS PUBLIQUE MODERNISÉE	17
A. LA PROBLÉMATIQUE DE LA CARTE NATIONALE D'IDENTITÉ ÉLECTRONIQUE.....	17
B. UN PROGRAMME AU BUDGET ENCORE TROP GREVÉ PAR LA MASSE SALARIALE.....	18
C. UNE PERFORMANCE ACCRUE DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE	18
III. LE PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE : UN BUDGET ESSENTIELLEMENT DÉDIÉ AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE SOUFFRE D'UN MANQUE DE COHÉRENCE	20
A. UN DÉSÉQUILIBRE ENTRE LES ACTIONS.....	20
B. LES COÛTS DES ÉLECTIONS GLOBALEMENT MAITRISÉS.....	20
C. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE À AMÉLIORER.....	21
IV. LA FRAGILE STRUCTURE DU PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	22
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RIGOREUSE MAIS ENCORE ÉLOIGNÉE DES PRÉVISIONS	22
1. Les difficultés de gestion des dépenses de personnel.....	22
2. La sous-budgétisation chronique des dépenses de contentieux	23
B. MODIFICATION DES ACTEURS ET DU PÉRIMÈTRE	23
C. UNE PERFORMANCE QUI MÉRITERAIT D'ÊTRE REFONDUE.....	24

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* est composée de trois programmes à travers lesquels se traduisent 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 au plan local.

En 2012, la mission a été initialement dotée de 2 790 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2 792 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse respective de 8,5 % et de 13,9 % par rapport à 2011.

I. UNE EXÉCUTION DÉVIANTE DE LA TRAJECTOIRE INITIALE

Le budget exécuté de la mission s'est élevé à 2 714 millions d'euros en AE et 2 734 millions d'euros en CP. Les AE ont enregistré une légère baisse (-3%) par rapport à l'exercice 2011. De leur côté, les CP consommés, ont augmenté de 6 % en raison des élections nationales organisées au printemps.

En 2012, le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* a rencontré des difficultés dans la gestion des dépenses de personnel et dans celles les dépenses de contentieux qui sont constamment sous-évaluées. Le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* a fait l'objet d'une surbudgétisation de ses crédits de rémunérations. En effet, les CP consommés sont moindres de 57 % par rapport aux prévisions. Toutefois, ses dépenses de personnel ont doublé par rapport à 2011.

Par ailleurs, le montant des restes à payer s'élevait, au 31 décembre 2012, à 661,4 millions d'euros dont 92 %, imputables au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*. Cette somme recouvre en particulier le loyer pour l'immeuble de la Direction centrale des renseignements intérieurs (DCRI) à Levallois Perret, l'installation du siège de la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) à Issy-les-Moulineaux et la prise à bail de l'immeuble « Le Lumière » ainsi que des renouvellements de baux.

A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NOMBREUX ET TARDIFS

1. D'importants mouvements de crédits en fin de gestion

Comme en 2011, des besoins supplémentaires de crédits sont apparus en cours ou en fin de gestion. Au total, 161,5 millions d'euros de crédits additionnels ont été ouverts en AE et 97,5 millions d'euros en CP. Six décrets ont été promulgués après le 20 novembre, dont deux après le 10 décembre, date limite de fin de gestion. Ce caractère tardif des mouvements de crédits n'ayant permis leur utilisation, le total des annulations de crédits a été porté à 16,9 millions d'euros en AE et à 18,2 millions d'euros en CP, tous titres confondus.

2. Le non-respect de principes budgétaires

D'une part, le programme *Administration territoriale* a mis des agents à disposition du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport de la jeunesse et de la vie associative* en assumant leur rémunération. La compensation financière de la mise à disposition de ces agents, non budgétisée, a été financée par un décret de transfert alors même que le recours à un tel décret ne doit se faire qu'à titre exceptionnel en vertu de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

D'autre part, l'emploi des crédits transférés doit correspondre aux actions du programme d'origine conformément à l'article 12 de la LOLF. Cependant, le transfert de crédits de dépenses de personnel pour un montant de 2,15 millions d'euros des programmes *Vie politique, culturelle et associative* et *Administration territoriale* vers le programme 195 *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers* ne répond pas à cette obligation légale.

B. FOCUS SUR LES DÉPENSES DE PERSONNEL

La contrainte du non-remplacement des départs à la retraite s'est assouplie par rapport aux exercices précédents : 53 % des départs ont été remplacés contre 6 % en 2010 en 31 % en 2011. La mission reste fortement contributrice à la diminution des effectifs avec un taux de 72 % de départs non remplacés sur la période 2010-2012. Le plafond de la mission pour l'année 2012 se situait à 33 090 ETPT, mais seuls 32 549 postes étaient effectivement pourvus ; 291 ETPT ont été supprimés, contre 387 réductions imposées par le schéma d'emplois.

La réduction d'effectifs s'accompagne d'une légère hausse des dépenses de personnel (3 %) sur l'ensemble de la mission, soit une augmentation de 54 millions d'euros par rapport à 2011, ce qui reste modéré pour une année d'organisation d'élections nationales. Les dépenses de personnel se sont élevées au total à 1,8 milliard.

II. LA POURSUITE DES EFFORTS DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE VERS UNE ACTIONS PUBLIQUE MODERNISÉE

Ce programme n° 307 porte sur les moyens des préfectures qui ont été fortement impliquées dans la démarche de modernisation de l'action publique en 2012.

A. LA PROBLÉMATIQUE DE LA CARTE NATIONALE D'IDENTITÉ ÉLECTRONIQUE

À la suite à la décision du Conseil constitutionnel du 22 mars 2012, le projet de la Carte Nationale d'Identité électronique (CNiE) a été repoussé. Le programme *Administration territoriale* a donc continué à assumer les dépenses de production de la CNI traditionnelle alors que les recettes correspondantes avaient été affectées à L'ANTS. Le ministère n'a obtenu le remboursement que

de 16,8 millions d'euros sur les 21,6 millions d'euros de dépenses engagées et les 20 millions d'euros de remboursement par l'ANTS initialement prévus sous forme de fonds de concours.

B. UN PROGRAMME AU BUDGET ENCORE TROP GREVÉ PAR LA MASSE SALARIALE

Ce programme est celui qui compte la masse salariale la plus importante des trois programmes de la mission. Il rassemble 27 376 ETPT soit 84 % des effectifs totaux de la mission. Ses dépenses de titre 2 ont légèrement augmenté (1,2 %) par rapport à 2011 mais elles étaient correctement programmées. Elles représentent 85,7 % de l'exécution des crédits du programme malgré la diminution des effectifs. 509 postes ont été supprimés alors que le plafond d'emplois (27 809) était déjà atteint au 1^{er} janvier. Cette suppression d'effectifs se concentre fortement sur le personnel de catégorie C (489 postes) alors que le personnel de catégorie A+ n'a connu une réduction que de vingt postes.

C. UNE PERFORMANCE ACCRUE DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE

L'administration préfectorale poursuit cinq objectifs aux résultats relativement satisfaisants. Le premier objectif est l'amélioration de la prévention dans le domaine de la sécurité nationale.

1. Prévention dans le domaine de la sécurité nationale : des efforts à poursuivre

L'indicateur « Taux d'élaboration des plans communaux de sauvegarde pour les communes soumises à obligations légales » remplace l'indicateur « Taux de plans de prévention des risques naturels approuvés » afin de mieux mesurer la capacité de conseil et d'appui méthodologique aux communes concernées. Il dépasse de 6,6 points l'objectif fixé de 45 %. Un léger fléchissement de résultat traduit une difficulté de certains départements à recruter des personnels compétents en matière de visite de contrôle de la commission de sécurité des établissements recevant du public (ERP).

L'indicateur 1.3 « Niveau de préparation aux crises » présente des résultats bien inférieurs aux prévisions. Le taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à un plan particulier d'intervention (PPI), s'est élevé à 67,2 % contre 90 % initialement prévus. 59 % des préfetures ont activé leur centre opérationnel départemental au moins 12 jours dans l'année contre 100 % initialement prévu. L'implication plus importante des préfetures dans la planification, notamment dans le domaine des risques technologiques (NRBC-E), peut expliquer ces résultats nettement moins bons du premier sous indicateur.

La rapporteure regrette que les données relatives aux collectivités d'outre-mer et de Paris ne soient toujours pas prises en compte.

2. La délivrance des titres : de possibles améliorations

L'indicateur « nombre de dossiers de fraudes détectés par les préfetures » a été refondu pour ne plus indiquer que les fraudes avérées, excluant les suspicions de fraudes. Au total 8 043 dossiers frauduleux ont été détectés contre 8 000 prévus. Votre rapporteure note toutefois que le comptage des dossiers s'est fait de façon manuelle et sans harmonisation préalable des méthodes entre les préfetures. Ce défaut de fiabilité n'a pas été corrigé en 2013.

L'indicateur relatif aux « délais moyens de mise à disposition des titres » ne renseignait toujours pas l'abondance des demandes. Malgré tout, la plus forte implication des professionnels de l'automobile dans le processus de délivrance de la carte grise via le nouveau système d'immatriculation à vie des véhicules (SIV) semble bénéfique avec un délai stable de trois jours. Ce résultat confirme ainsi l'impact positif de cette nouvelle organisation. Le nombre de jours pour disposer d'un passeport biométrique s'est en revanche élevé à 11,4 contre 10 en 2011. Ce résultat s'explique principalement par la réduction des effectifs affectés à la délivrance de ce titre.

3. Contrôle de légalité : un bilan satisfaisant malgré les fortes contraintes budgétaires

L'indicateur « taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfetures » donne des résultats stables depuis 2010 et légèrement moins satisfaisants que les prévisions, soit 91,7 % contre 96 % fixés initialement.

L'indicateur « Taux d'actes retirés ou réformés après intervention de la préfeture » a dépassé l'objectif avec 61,3 %. Cependant, la notion « *d'intervention de la préfeture* » n'a pas fait l'objet d'une interprétation unanime, ce qui fausse légèrement la fiabilité de cet indicateur.

L'indicateur « taux d'actes télétransmis par l'application ACTES » donne des résultats très positifs, en hausse, depuis 2010, ce qui peut s'expliquer par le nombre croissant de collectivités territoriales qui utilisent cette application. Avec 27,8 % d'actes transmis cet indicateur atteint presque l'objectif 2013 (28 %). Le nombre d'actes transmis entre 2009 et 2012 a augmenté de 140 %. Cependant, cet indicateur n'incluait pas les données de Paris et des collectivités d'outre-mer.

4. Le faible levier d'action du Préfet

Le « délai d'instruction des dossiers des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et Loi sur l'eau » a été de 263 jours. Il met en évidence les progrès constants réalisés par les préfetures et a largement dépassé l'objectif initial de 325 jours. Toutefois, le préfet à une faible capacité à peser, seul, sur les résultats mesurés par cet unique indicateur.

5. Des démarches de modernisation et de qualité des services préfectoraux satisfaisantes

Afin de développer la qualité du service rendu aux usagers, toutes les préfetures sont engagées dans des démarches de qualité qui ont connu une accélération notable en 2012. Désormais, l'indicateur se concentre sur le *taux de préfetures certifiées ou labélisées* et non plus sur le nombre de sites. Les résultats sont en hausse constante avec 63 % des préfetures qui entrent dans cette catégorie même si l'objectif (75 %) n'a pas été atteint. Rappelons qu'en 2011 seulement 21 % des sites étaient certifiés ou labélisés.

III. LE PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE : UN BUDGET ESSENTIELLEMENT DÉDIÉ AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE SOUFFRE D'UN MANQUE DE COHÉRENCE

Ce programme porte les crédits nécessaires à la garantie des droits des citoyens dans le domaine des élections, de la vie associative et de la liberté religieuse.

A. UN DÉSÉQUILIBRE ENTRE LES ACTIONS

Le programme a été initialement doté de 421 millions d'euros en AE et de 419 millions d'euros en CP. Les crédits consommés se sont élevés respectivement à 359 millions d'euros (AE) et 362 millions d'euros (CP).

Depuis que les rémunérations des ministres des cultes ont été transférées au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*, la vie politique monopolise plus de 99 % des crédits du programme, ce qui crée un déséquilibre entre les différentes actions. Le ministère avait exprimé l'intention de supprimer les actions 4 et 5 (culte et vie associative) qui concernent moins de 1 % des crédits, mais ne l'a pas fait dans le but de fournir une meilleure information aux parlementaires pour l'emploi de ces crédits spécifiques.

La répartition des coûts de fonctionnement et de ceux de rémunération sur deux programmes différents crée un second déséquilibre qui ne permet pas une visibilité des coûts imputables à la vie culturelle dans son ensemble.

B. LES COÛTS DES ÉLECTIONS GLOBALEMENT MAÎTRISÉS

L'organisation des élections présidentielle puis législatives a mobilisé 78,8 % des crédits du programme. 338,7 millions d'euros en AE et 339,7 millions d'euros en CP avaient été initialement ouverts. La consommation effective de ces crédits s'est élevée respectivement à 282,3 millions d'euros et 283,8 millions d'euros. Elle a été inférieure de presque 17 % aux prévisions.

1. Le coût de l'élection présidentielle plus modéré que prévu

La prévision des dépenses relatives aux élections est difficile tant le résultat dépend du nombre de candidats et de leur performance électorale. Le surcoût engendré par le fait que cinq candidats au lieu de quatre prévus aient obtenu plus de 5 % des suffrages (seuil qui permet d'obtenir le remboursement de la moitié des frais de campagne) a été compensé par une économie dégagée par le nombre de candidats inscrits au premier tour (dix au lieu de douze prévus). Le coût de l'élection présidentielle s'est finalement avéré moins élevé que prévu et une économie de 44,2 millions d'euros a été réalisée sur les dépenses de personnel.

Par ailleurs, en 2012, près de la moitié des préfetures ont externalisé les travaux de mise sous pli de la propagande électorale ce qui a permis de générer une économie de 4,3 millions d'euros. Cette source d'économie s'est répétée pour les élections législatives.

Dans le même sens, la rapporteure spéciale souhaite une nouvelle fois encourager le Gouvernement à mettre en œuvre une politique de réduction du coût de la propagande électorale. Pour les scrutins uninominaux à venir, votre rapporteure propose ainsi d'envisager la suppression de l'envoi du bulletin de vote au domicile. Cette mesure d'ordre réglementaire permettrait de réaliser une économie de l'ordre de 14,8 millions d'euros pour l'élection présidentielle, 5 millions d'euros pour les législatives et 3 millions d'euros pour les cantonales. Soit, au total, une économie de près de 23 millions d'euros.

2. Le surcoût des élections législatives

93,2 millions d'euros de crédits de fonctionnement ont été consommés pour les élections législatives ce qui est supérieur aux prévisions (+ 27,8 millions). D'une part, le nombre de candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages au premier tour a été supérieur aux estimations initiales (2 375 contre 2 100 escomptés) ; d'autre part, les décisions rendues par la commission des comptes de campagne, plus importantes et plus rapides que d'ordinaire, ont augmenté le montant des remboursements forfaitaires de 15,3 millions d'euros versés sur l'année 2012. Comme prévu, le solde des remboursements des dépenses de campagne des candidats sera payé en 2013.

C. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE À AMÉLIORER

Le coût moyen par électeur de l'élection présidentielle s'est élevé à 4,32 euros par électeur inscrit au lieu de 4,96 euros prévus. Ce constant vaut aussi pour les élections législatives (3,63 euros au lieu de 3,85 euros prévus). Ce résultat s'explique par un nombre d'électeurs plus important que prévu.

Par ailleurs, la dématérialisation des listes électorales, qui faciliterait leur transmission au représentant de l'État et leur contrôle par ce dernier, est en cours d'expérimentation pour l'exercice 2013. Enfin, le 18 décembre 2012 a été adoptée en comité interministériel la dématérialisation des volets de vote par procuration. Les effets de ces réformes ne se feront sentir qu'à partir des prochains exercices.

La Commission des comptes de campagne a pleinement atteint son objectif en achevant son contrôle en cinq mois pour un objectif de six. Les résultats sont stables depuis 2009. La Rapporteuse spéciale suggère ainsi de fixer une cible plus ambitieuse pour l'avenir.

Enfin, le nombre des demandes de reconnaissance d'utilité publique des associations et fondations traitées en moins de six mois a été en deçà des prévisions initiales (91,3 % contre 95 % prévus). Cet indicateur n'est pas significatif de la performance du programme dans la mesure où il ne traite qu'un très faible nombre de dossiers (une vingtaine) et qu'il ne porte que sur 0,02 % de ses crédits. Il a été supprimé en 2013, ce qui conforte le sentiment de déséquilibre de ce programme dans lequel l'action vie culturelle ne compte plus ni emploi ni indicateur de performance.

IV. LA FRAGILE STRUCTURE DU PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* est le programme support qui regroupe les fonctions transversales du ministère de l'Intérieur.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RIGOREUSE MAIS ENCORE ÉLOIGNÉE DES PRÉVISIONS

Ce programme a été initialement doté de 628,5 millions d'euros en AE et de 648,6 millions d'euros en CP. La consommation respective s'est élevée à 656,5 millions d'euros et 670,7 millions d'euros. Ces montants ont été rendus possibles par des abondements survenus en cours d'exercice.

1. Les difficultés de gestion des dépenses de personnel

Le responsable du programme, également responsable du programme *Administration territoriale*, a dû faire prendre en charge par ce dernier l'insuffisance des crédits initialement prévus. Les dépenses de personnel ont augmenté de presque 2 % par rapport à 2011 et se sont élevées à 342,7 millions d'euros consommés. Ce programme comptabilisait 5 133 ETPT contre 5 165 ETPT initialement prévus ; 66 postes ont été supprimés alors que le plafond d'emplois était atteint au 1^{er} janvier.

La Rapporteuse spéciale remarque que l'effort consenti pour la diminution des effectifs par l'administration préfectorale reste considérable et nettement supérieur à celui effectué par l'administration centrale (1,5 % contre 0,4 %).

Les mesures catégorielles des préfetures se sont élevées à un peu plus de 10 millions pour 27 376 ETPT, ce qui correspond à un surcoût d'environ 570 euros par agent tandis que les mesures catégorielles du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* se sont élevées à 2,6 millions d'euros pour 5 133 postes, ce qui correspond à une moyenne de 516 euros par fonctionnaire.

2. La sous-budgétisation chronique des dépenses de contentieux

La programmation initiale de 82 millions d'euros pour les dépenses de contentieux a, une fois de plus, été insuffisante au regard de la consommation effective qui s'est élevée à 102,8 millions d'euros. Ces crédits ont dû être abondés en cours de gestion, avec un risque de retards de paiements et de surcoûts élevés. Le même montant a été retenu dans le PAP 2013. En revanche, la Rapporteuse spéciale se félicite de la diminution de 15 % des dépenses de contentieux par rapport à 2011.

B. MODIFICATION DES ACTEURS ET DU PÉRIMÈTRE

Ce programme a connu deux modifications substantielles en 2012 :

– un opérateur a été créé par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 (LOPPSI 2) : le Conseil national des activités privées de sécurité, destiné à mieux encadrer le secteur de la sécurité privée. Il exerce trois missions principales qui sont la police administrative, la discipline et le contrôle. Cet opérateur, dont la mise en place n'est pas achevée ne comptait que 192 agents au lieu des 214 initialement prévus. En revanche, la subvention pour charges de service public d'un montant de 10,5 millions d'euros inscrite initialement n'a pas été suffisante. Elle a dû être abondée en cours d'exercice par le dégel de crédits de la réserve de précaution ce qui l'a portée à 13,8 millions d'euros.

– l'action 2 *Expertise, audit, prévisions et études* a été supprimée. La création de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) a induit un mouvement des effectifs rattachés au programme *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* vers le programme *Intervention des services opérationnels*. L'unification de la gestion du patrimoine immobilier du ministère a amené la direction de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières à accueillir des effectifs de la division immobilière de la DGSCGC.

C. UNE PERFORMANCE QUI MÉRITERAIT D'ÊTRE REFONDUE

Le ministère a publié les textes d'application des lois dans un délai proche d'un an, ce qui est beaucoup moins satisfaisant qu'en 2011 (6,5 mois).

L'indicateur « Efficience de la gestion des ressources humaines » a montré des résultats stables et proches des prévisions, notamment pour le taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste qui s'est élevé à 77,3 % (75 % prévus). L'indicateur « Efficience immobilière » fournit des résultats encore inférieurs aux prévisions, elles-mêmes peu ambitieuses. Ainsi, seulement sept opérations immobilières sur treize n'ont pas dépassé le budget initial au lieu des 80 % attendus.

Les dépenses de contentieux ne font l'objet d'aucun indicateur de performance alors même qu'elles représentent 87 % des dépenses totales de l'action n° 6 et que leur exécution budgétaire rencontre des difficultés récurrentes. La Rapporteuse spéciale insiste sur la nécessité de créer un indicateur sur ce sujet primordial.

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

Commentaire de M. Charles de COURSON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LES DONNÉES BUDGÉTAIRES D'ENSEMBLE	26
II. LA MESURE DES PERFORMANCES DE LA MISSION	30
1. Les indicateurs pléthoriques du programme n° 154	30
2. La mesure insuffisante de la performance du programme n° 149	31
3. Les résultats délicats à interpréter du programme n° 215	32
4. La mesure embryonnaire de la performance du compte d'affectation spéciale <i>Développement agricole et rural</i>	33

I. LES DONNÉES BUDGÉTAIRES D'ENSEMBLE

Pour 2012, les crédits disponibles pour la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* (APAFAR) se sont élevés à 3,773 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 3,892 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Les crédits disponibles en 2012 pour la mission ont enregistré une hausse de 0,9 % en AE, de 3,2 % en CP par rapport à la loi de finances initiale (ils étaient de 3,739 milliards d'euros en AE et de 3,771 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale). Cet accroissement est dû aux reports de crédits de 2011 sur 2012 (101 millions d'euros d'AE, 258 millions d'euros de CP) pour le règlement des indemnités sécheresse de 2011 et à des ouvertures de fonds de concours (30,6 millions d'euros en AE, 31,9 millions d'euros en CP).

En exécution 2012, ces crédits se sont élevés à 3,721 milliards d'euros pour les AE, à 3,838 milliards d'euros en CP. Le plafond d'emplois en ETPT fixé à 14 271 a été également respecté et a atteint 14 216 en exécution 2012, le mouvement de diminution des effectifs que connaît la mission depuis plusieurs exercices s'étant ainsi poursuivi.

L'exécution est supérieure ainsi aux moyens prévus dans le budget triennal (+ 6 %) et aux crédits de la loi de finances initiale (+ 1,8 %) en paiements, mais inférieure à la loi de finances initiale en engagements (− 0,5 %). Le taux d'exécution des crédits disponibles (soit les crédits ouverts déduction faite des crédits non dégelés et des fonds de concours tardifs) atteint 99,2 % pour les AE et 99,4 % pour les CP.

L'année 2012 a été marquée ainsi par le respect, un peu atypique, de l'enveloppe financière initiale ce qui est largement dû à l'absence de crise sanitaire ou climatique majeure, ainsi qu'à la non mise en œuvre de l'extension de la mesure d'exonération des charges au profit des emplois permanents.

Les mesures prises par le ministère sont venues compléter celles de la politique agricole commune dont les aides directes s'élèvent à 9,524 milliards d'euros. Il faut tenir compte aussi, pour apprécier l'ensemble des concours publics à l'agriculture, des dépenses fiscales dont le montant devrait être supérieur aux 3,141 milliards d'euros inscrits dans la loi de finances initiale.

La mission dont la structure n'a pas évolué en 2012 a comporté quatre programmes distincts :

– Le programme 154 *Économie et développement durable de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des territoires* qui regroupe les trois cinquièmes des crédits budgétaires ainsi que la majeure part de la dépense fiscale ;

– le programme 149 *Forêt*, pour un dixième des crédits ;

– le programme support 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.

Cette structure a été remise en cause en 2013 avec l'intégration de la direction des pêches et de l'aquaculture dans le ministère chargé de l'Écologie. Dénommé *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture*, le programme 205 de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* a inclus l'ancienne action 16 *Gestion durable des pêches et de l'aquaculture* du programme 154 dans la loi de finances initiale pour 2013.

Les données relatives à la gestion des crédits 2012 de la mission sont contenues dans le tableau suivant :

GESTION DES CRÉDITS 2012 DE LA MISSION

	Programme 149		Programme 154		Programme 206		Programme 215		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	349,69	358,45	2 139,67	2 170,41	491,72	491,90	758,29	750,55	3 739,37	3 771,31
LFR	- 3,50	- 3,50	- 33,284	- 63,29	- 2,50	- 2,50	- 3,12	- 3,12	- 42,40	- 72,41
Total des mouvements de crédits	- 2,73	- 4,34	- 33,30	111,72	54,24	55,75	7,16	- 1,13	45,96	162,00
dont :										
reports	2,10	1,52	35,62	201,27	52,72	52,79	11,06	2,55	101,50	258,13
virements	2,00	2,00	- 2,00	- 2,00	3,90	3,90	- 4,10	- 4,10	- 0,20	- 0,20
transferts	0	0	0	0	0	0	3,54	3,14	3,54	3,14
décrets d'avances	- 6,83	- 7,86	- 46,33	- 87,55	- 2,38	- 0,94	- 3,34	- 2,72	- 58,88	- 99,07
Fonds de concours+ attributions de produits	0,43	0,43	2,39	2,39	18,25	18,34	9,58	10,78	30,65	31,94
Total des crédits disponibles	343,89	351,04	2 096,06	2 221,23	561,72	563,49	771,91	757,07	3 773,58	3 892,84
Crédits consommés	338,11	348,05	2 081,92	2 196,13	543,28	544,29	758,11	750,34	3 721,43	3 838,81

Source : MAAF.

La répartition par programme des crédits et des emplois et celle des crédits entre les différents programmes et actions sont détaillées dans le rapport annuel de performances.

Des précisions doivent d'abord être données sur l'action 16 *Gestion durable des pêches et de l'agriculture* qui figurait encore dans les crédits de la mission en 2012.

Cette action a fait l'objet d'une sous-consommation de ses crédits (95,9 % pour les AE, 84,7 % pour les CP). Le rapport annuel de performances souligne qu'une demande de reports a été demandée, afin de permettre la couverture d'engagements pluriannuels.

Les principales dépenses de cette action ont constitué des interventions économiques à destination des entreprises, en cofinancement avec le fonds européen pour la pêche.

Le tableau ci-dessous présente, ensuite, par programme et par action les crédits du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* qui comporte deux programmes visant à soutenir les structures chargées du conseil et de l'appui technique aux agriculteurs.

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

(en euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2011	Exécution 2012
775 Développement et transfert en agriculture	54 855 411	55 501 813	53 862 716	57 995 372
01 Développement et transfert	54 802 711	55 455 698	53 816 918	57 936 783
02 Fonction support	52700	46115	45798	58589
776 Recherche appliquée et innovation en agriculture	56 580 674	55 496 408	54 516 020	56 357 089
01 Développement et transfert	56 192 403	55 823 236	54 314 465	54 904 476
02 Fonction support	388 271	- 326 828	201 555	1 452 613

Source : RAP.

N'ayant pas connu de crise majeure, l'année 2012 est marquée, par ailleurs, par de réels progrès : le nombre d'installations aidées de jeunes agriculteurs s'accroît de 3 % par rapport à 2011 ; l'administration électronique se développe avec TéléPAC, le choix de la télé-déclaration ayant été opéré en 2012 par 80 % des éleveurs et par 68 % des agriculteurs pour les aides surface.

On doit souligner enfin le poids important des opérateurs dans l'ensemble des crédits de la mission qui en dépend pour la mise en œuvre de ses politiques publiques. FranceAgriMer et l'Agence de services et de paiement (ASP) mobilisent ainsi 65 % des crédits votés en loi de finances initiale 2012 sur le programme 154 ; l'Office national des forêts (ONF) et l'ASP reçoivent 87 % des

crédits du programme 149 *Forêt*. S'agissant de l'ONF, il faut noter que son équilibre n'a pu être assuré en 2012, première année de mise en œuvre du contrat d'objectifs et de performance (COP) que grâce aux efforts de l'établissement et à un appui exceptionnel apporté par l'État, compte tenu de la conjoncture dégradée du marché du bois.

II. LA MESURE DES PERFORMANCES DE LA MISSION

1. Les indicateurs pléthoriques du programme n° 154

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

Objectif n° 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 (SA.U.)
Objectif n° 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 n° 3 :	Concilier activités économiques et préservation des milieux
Indicateur 3.1 :	Part des surfaces contractualisées en Natura 2000 dans le total des surfaces agricoles en Natura 2000
Indicateur 3.2 :	Contrôles menés dans le cadre de la politique commune des pêches
Indicateur 3.3 :	Quota de captures rapporté à la capacité de pêche
Objectif n° 4 :	Favoriser l'attractivité des territoires ruraux
Indicateur 4.1 :	Taux de renouvellement des chefs d'exploitation
Indicateur 4.2 :	Part des exploitations en zones défavorisées dans l'ensemble des exploitations
Indicateur 4.3 :	Coût moyen de l'installation aidée par hectare installé
Objectif n° 5 :	Mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 5.1 :	Coût de gestion des aides de la PAC
Indicateur 5.2 :	Délai moyen de mobilisation des aides d'urgence dans le cas des calamités agricoles
Indicateur 5.3 :	Taux de pénalité financière (refus d'apurement) au titre de la politique agricole commune (PAC)

En dépit de l'évolution globalement favorable des objectifs nos 1 et 2, les cibles visées demeurent encore hors d'atteinte, en particulier sur l'indicateur 2.2 relatif à l'assurance récolte. Il faut noter toutefois que le chiffre provisoire de la surface agricole utile (SAU) cultivée en agriculture biologique (la cible est de 6 %) est passé de 3,5 % en 2011 à 4 % en 2012, soit 2 531 exploitations supplémentaires enregistrées.

L'indicateur 3.2, qui mesure les contrôles menés dans le cadre de la politique commune des pêches continue, exercice après exercice, à largement dépasser la cible fixée (136 contrôles en 2010, 138 en 2011, 124 en 2012 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 (part des surfaces agricoles contractualisées en zone Natura 2000 sur le total des surfaces agricoles en Natura 2000) n'est en revanche toujours pas renseigné, comme les années précédentes.

Les performances mesurées par l'objectif n° 4 sont plus contrastées ; l'indicateur 4.1 (« taux de renouvellement des chefs d'exploitation ») est bien en ligne avec la cible (65,8 %, en chiffres provisoires, pour 49 %) comme, à un degré moindre, l'indicateur 4.2 (« part des exploitations en zones défavorisées dans l'ensemble des exploitations »), 43,24 % pour 42,5 %.

En revanche, 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 (400 euros par hectare installé pour une cible de 318) s'expliquant partiellement par la bonification de prêts supplémentaires en partie supportée par l'État.

Les indicateurs rattachés à l'objectif n° 5 enregistrent, quant à eux, un progrès : le coût de gestion des aides PAC est en stagnation ; les délais de mobilisation des aides d'urgence en cas de calamités agricoles se sont sensiblement réduits (143 jours pour une cible de 180) et le taux de pénalité financière – c'est-à-dire le refus d'apurement au titre de la PAC – s'est lui aussi amélioré.

2. La mesure insuffisante de la performance du programme n° 149

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

Objectif n° 1 :	Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois
Indicateur 1.1 :	Récolte annuelle de bois commercialisée
Objectif n° 2 :	Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier
Indicateur 2.1 :	Part des surfaces des forêts publiques aménagées
Objectif n° 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 n° 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, comme pour les exercices précédents, par la qualité des données figurant dans le RAP. Sur les quatre indicateurs que compte le programme, seuls deux sont renseignés de manière définitive.

Les données peuvent, sous cette restriction, être considérées comme plutôt positives, qu'il s'agisse de l'amélioration de la gestion durable des forêts relevant du régime forestier (99 % pour une cible de 100 % pour les forêts domaniales) ou de la part des surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion (81 % pour une cible de 82 %).

3. Les résultats délicats à interpréter du programme n° 215

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

Objectif n° 1 :	Faciliter et simplifier l'accès des usagers aux données et aux procédures du ministère
Indicateur 1.1 :	Taux de pénétration des téléprocédures
Objectif n° 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 n° 3 :	Être une administration exemplaire
Indicateur 3.1 :	Coût immobilier et d'entretien du poste de travail en administration centrale
Indicateur 3.2 :	Dépense moyenne de fonctionnement courant par agent (hors loyers et charges immobilières)
Indicateur 3.3 :	Ratio d'efficacité bureautique
Indicateur 3.4 :	Respect des coûts et délais des grands projets
Indicateur 3.5 :	Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987
Indicateur 3.6 :	Délais de publication des textes d'application des lois
Objectif n° 4 :	Mettre en œuvre les actions ministérielles dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 4.1 :	Efficacité des services

Le ministère se fixe notamment comme objectif le développement des relations informatiques avec les usagers. Le taux de pénétration des téléprocédures (indicateur 1.1) progresse, dépassant largement la cible pour 2013 (71 % pour 56 %).

Le principal indicateur relatif à la gestion des ressources humaines (indicateur 2.1) est en légère amélioration par rapport à 2011, 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 à la cible. 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. L'autre indicateur d'efficacité (3.4) qui mesure le respect des coûts et des délais des grands projets, enregistre une légère dégradation, sous l'effet de dépenses supérieures aux prévisions. L'indicateur 3.5, relatif à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés est inférieur à la cible (4,01 % au lieu de 6 %).

Enfin, l'efficacité des services (indicateur 4.1) affiche d'assez 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.

4. La mesure embryonnaire de la performance du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*

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

Le programme 775 *Développement agricole et transfert en agriculture* comporte un seul objectif : orienter les structures chargées du conseil aux agriculteurs vers le développement durable.

Cet objectif compte lui-même un seul indicateur, introduit dans le projet annuel de performances 2011 : la part d'ETP consacrée aux trois actions prioritaires du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) contribuant directement au développement durable. Cet indicateur n'est pas renseigné dans le rapport annuel de performances.

Le programme 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture* 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 quatrième 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, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :
SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

Commentaire de M. Éric ALAUZET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
A. UN BUDGET TOUJOURS EN TENSION POUR UN SECTEUR SENSIBLE.....	36
B. UNE MESURE DES ACTIONS EN PROGRÈS, MAIS QUI RESTE PARTIELLE ET SOUVENT DIFFICILEMENT LISIBLE.....	38

A. UN BUDGET TOUJOURS EN TENSION POUR UN SECTEUR SENSIBLE

Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* de la mission *Agriculture* a pour objet de garantir la qualité de l'état de santé des végétaux et animaux destinés à la consommation, dont la santé humaine est fortement dépendante : que l'on pense à la grippe aviaire, à l'encéphalopathie spongiforme bovine ou encore à la forte probabilité des effets nocifs sur la santé des végétaux traités avec les pesticides !

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

Comme en 2011, les crédits budgétaires attribués en 2012 au programme 206 auront été insuffisants.

La dépense en crédits de paiement (CP) au titre de ce programme aura en effet été de 544,29 millions d'euros, pour une prévision de dépense de 532,36 millions d'euros et 491,90 millions d'euros de crédits votés en loi de finances initiale (le programme étant destinataire de fonds de concours de l'Union européenne, on ne saurait rendre compte de son exécution par une simple comparaison entre la dépense effectuée et les crédits votés).

Le montant de ce dépassement est la résultante pour l'essentiel d'une moindre consommation de crédits sur une action, et d'un dépassement de crédits sur deux autres.

- Les crédits de l'action 1 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale*, d'un montant initial de 20,17 millions d'euros, n'ont été dépensés qu'à hauteur de 16,93 millions d'euros, laissant un solde d'exécution positif de 3,24 millions d'euros. Selon le rapport annuel de performances (RAP) « *cette sous-consommation s'explique principalement par un versement réduit de la part État au titre de la dotation de la caisse fruits, au regard de la faiblesse du niveau de cotisation des professionnels, ainsi que par la non-réalisation de conventions en administration centrale, relatives notamment aux usages orphelins et à la biovigilance OGM (organismes génétiquement modifiés).* »

- L'action 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux* constitue le principal poste de dépenses supplémentaires. Pour 143,27 millions d'euros de dépenses prévues (fonds de concours européens compris), la dépense effective aura été de 154,54 millions d'euros soit un dépassement de 11,27 millions d'euros.

Ce dépassement lié à la lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles, en raison de « *l'augmentation du prix des tests à l'équarrissage et à celle de l'AMO (acte médical défini par l'ordre des vétérinaires) des vétérinaires réalisant les prélèvements à l'équarrissage* » ne s'impute cependant pas sur les crédits de la mission *Agriculture* tels qu'ils ont été votés par le Parlement.

En effet, comme il est précisé dans le rapport annuel de performances « *les dépenses de fonctionnement, encadrées réglementairement, correspondent aux paiements de tests. L'Union européenne participe aux programmes d'éradication et de surveillance des maladies animales via un cofinancement des tests réalisés en année n-1. Pour 2012, la contribution financière de l'Union européenne est fixée à 100 % des coûts éligibles supportés pour la réalisation des tests rapides et des tests moléculaires initiaux de discrimination, à 50 % des coûts éligibles supportés pour l'indemnisation des propriétaires d'animaux abattus et détruits dans le cadre des programmes d'éradication de l'ESB et de la tremblante et à 50 % des coûts éligibles liés aux analyses génotypiques d'échantillons.* »

Les surcoûts enregistrés en 2012 sont donc en réalité générateurs de futurs fonds de concours de l'Union européenne, à hauteur de leur quasi-totalité.

- Le deuxième poste à la source du dépassement des crédits initialement prévus est constitué par l'action 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation*. Celle-ci, budgétée pour 271,45 millions d'euros, a en effet coûté en exécution 277,05 millions d'euros, la différence représentant un surcoût de 5,6 millions d'euros.

Or, cette action regroupe en réalité la totalité des charges de personnel du programme (titre 2). À elles seules, elles représentent 270,72 des 271,45 millions d'euros prévus et 276,04 des 277,05 millions d'euros dépensés. Il en résulte donc 5,32 millions d'euros de dépassement, et ceci alors même que le plafond d'emplois du programme a bien été respecté. Il a été exécuté à hauteur de 97,7 % : 4 655 ETPT ont été consommés pour un plafond de 4 676 ETPT voté en loi de finances initiale pour 2012, soit une sous-consommation de 21 ETPT.

Le dépassement constaté s'explique donc par d'autres raisons. On retrouve dans l'exécution du programme 206 en 2012 les mêmes traits qu'en 2011.

Comme en 2011, ce n'est pas le non respect du plafond d'emplois mais la sous-estimation structurelle des coûts de personnel qui explique le dépassement. Pour reprendre les termes de la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour l'exercice 2012 « *sur le titre 2, les faiblesses de la programmation initiale (... insuffisance de la budgétisation du programme 206) ont exigé de multiples ajustements : (...) et le virement de crédits du programme 215 vers le programme 206* ». C'est bien, en effet, des virements de crédits en provenance d'autres programmes du ministère qui ont permis l'exécution du budget du programme.

Par ailleurs, hors titre 2, le budget du programme 206 est, comme d'habitude, construit au cordeau, sans la moindre marge pour faire face à un imprévu. Pour reprendre les commentaires de la Cour des comptes de l'an dernier, « *la réduction continue des crédits du programme 206 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.* »

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

PROGRAMME 206 : DÉPENSES EXÉCUTÉES EN 2012

(en euros)

Intitulé de l'action	Crédits ouverts en loi de finances initiale 2012	Exécution 2012	Total y compris FDC et ADP prévus en loi de finances initiale 2012	Écart à la prévision 2012
01 - Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	20 168 352	16 931 398	20 338 352	-3 406 954
02 - Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	104 178 694	154 538 110	143 268 694	+11 269 416
03 - Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	16 016 137	16 559 327	17 211 107	-651 780
04 - Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires	71 790 436	71 147 324	71 790 436	-643 112
05 - Élimination des farines et des coproduits animaux	4 000 000	4 000 000	4 000 000	0
06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	271 451 140	277 047 786	271 451 140	+5 596 646
08 - Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	4 298 072	4 063 051	4 298 072	-235 021
Total	491 902 831	544 286 996	532 357 801	+11 929 195

Source : rapport annuel de performances et commission des finances.

Le Rapporteur spécial ne peut que conclure, cette année encore, que le budget du programme 206, tel qu'il a été construit, ne permettait pas de financer la bonne exécution des tâches confiées à la direction générale de l'alimentation, autrement dit la sécurité sanitaire de l'alimentation de la population, et qu'il convient pour les prochaines exercices budgétaires, et ceci dès 2014, de retenir une prévision réellement en phase avec la réalité.

B. UNE MESURE DES ACTIONS EN PROGRÈS, MAIS QUI RESTE PARTIELLE ET SOUVENT DIFFICILEMENT LISIBLE

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

L'an dernier, la Cour des comptes avait porté sur les objectifs de la mission un regard particulièrement critique. Cette année encore, tout en reconnaissant que « *des changements formels sont constatés* » elle expose dans sa note d'exécution budgétaire que les conclusions formulées en 2011 restent valables.

Le Rapporteur spécial doit bien constater que les objectifs formulés pour le programme 206 n'en traitent que partiellement le champ, et que, malgré de réels progrès, 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. Le Rapporteur spécial reste en attente de propositions de critères plus pertinents.

Il faut au préalable rappeler qu'il n'existe toujours ni objectifs ni indicateurs pour les actions 4 *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires*, 5 *Élimination des farines et coproduits animaux* et 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation*, action qui regroupe pourtant la totalité des crédits de personnels du programme.

● L'objectif 1 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 en permettant le développement économique ».

Il est mesuré par trois indicateurs.

L'indicateur 1.1, qui mesure le « taux de non-conformité au regard de l'application de la réglementation en matière d'utilisation des produits phytosanitaires », fait apparaître un taux de non-conformité de 2,22 % pour une cible de 2,5 % alors que le taux en 2010 était de 2,96 %. Le résultat est donc a priori satisfaisant. Le ministère explique cette évolution positive notamment par « *la conjugaison des effets dissuasifs des contrôles menés et de leurs suites, notamment dans le cadre de la conditionnalité des aides de la politique agricole commune (PAC) avec des pénalités financières à la clé.* »

Pour autant, les résultats sont moins bons qu'en 2011, où le taux était de 2,15 %. Le ministère explique ce résultat par le fait qu'en 2012, « *les cultures pour lesquelles des usages inappropriés de produits phytosanitaires ont été identifiés ont été particulièrement ciblées* » par les contrôles. Si le rapporteur spécial veut bien le croire, il lui faut cependant conclure que l'indicateur n'est en réalité lisible que par les seuls spécialistes du ministère, la lecture directe par l'observateur extérieur ne pouvant l'amener qu'à constater une détérioration du résultat. En conséquence, il convient à minima d'assortir les résultats des commentaires utiles et, mieux, de rechercher les moyens d'effacer les éléments de variabilité externes.

L'indicateur 1.2 « Nombre de doses unités de pesticides », ou NODU, est, quant à lui, extrêmement difficile à lire. Il ressort des données présentées que le nombre de doses utilisées, qui était de 83,6 millions en 2010, est passé à 89,6 millions en 2011, et est prévu à 89 millions en 2012 (les données ne sont pas encore disponibles) pour une cible de 75,6 millions en 2013. La situation ne serait donc pas satisfaisante.

De fait, comme il est précisé dans le RAP, entre 2009 et 2011, le NODU « usages agricoles » (hors traitement de semences et produits de la liste « biocontrôle verts »), qui est l'objet de l'indicateur, connaît une hausse annuelle de 2,7 %.

Cependant, il est précisé que « si l'on s'intéresse spécifiquement aux substances problématiques pour la santé humaine, classées cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, on observe une baisse de 80 % entre 2008 et 2011, particulièrement forte entre 2008 et 2009 (- 78 %) du fait de retraits de produits. Le recours aux substances problématiques pour l'environnement est stable entre la période 2008-2010 et la période 2009-2011. »

Conscient du caractère difficilement lisible de l'indicateur, le RAP ajoute que : *« afin de permettre une bonne interprétation de l'évolution du NODU, d'autres indicateurs sont mobilisés, notamment agronomiques et socio-économiques. Des indicateurs de risque et d'impact des produits phytopharmaceutiques sur l'environnement et la santé humaine sont par ailleurs en cours de mise en place (effectifs en 2013). »*

Bref, en l'attente de la mise en place de ces nouveaux indicateurs, aucun lecteur extérieur au ministère, même averti, n'est en situation de tirer des conclusions des résultats de l'indicateur 1.2.

L'indicateur 1.3 « Taux d'élevages ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaire dans les domaines de l'identification, de la traçabilité et des résidus », est composé de trois sous-indicateurs.

Le taux d'élevages ne respectant pas les normes de santé publique dans le domaine de l'identification et de la traçabilité des bovins est de 11,7 %, pour une cible de 11 % en 2013 et un résultat de 12,1 % en 2011. En fait, selon le RAP, ce taux avait progressé en 2011 du fait de l'accroissement de la taille des exploitations bovines, mais aussi « du contrôle des exploitations les plus à risque. » La baisse de 2012 était attendue et devrait se confirmer en 2013.

Le taux d'élevages ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaire dans le domaine des résidus d'antibiotiques chez les porcins est de 0,07 % pour une cible inférieure à 0,05 %. Le RAP y voit cependant un résultat positif car ce taux s'explique par quatre résultats non conformes sur plus de 5 000 résultats obtenus et poursuit son évolution positive. Ce sous-indicateur va du reste être remplacé par un nouveau sous-indicateur « Niveau d'exposition des animaux aux antibiotiques critiques ».

Enfin, le troisième sous-indicateur, qui mesure le taux d'identification par repères électroniques des populations ovine et caprine continue à progresser, passant de 40 % en 2010 à 64 % en 2011 et à 75 % en 2012, pour une cible de 65 %.

- L'objectif 2 porte sur la réduction des « facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine animale ». Comme l'an dernier, il n'est cependant mesuré que par un seul indicateur, le taux d'infection à la salmonelle des élevages de poules pondeuses. La mesure de l'objectif ne comporte donc toujours pas d'indicateur relatif aux élevages porcins, ovins, bovins, ni aux conditions de transformation des produits animaux, voire végétaux, ce qui est très regrettable.

En revanche, le taux infection aux salmonelles, jusqu'ici limité à la seule *Salmonella enteritidis* a été élargi à la *Salmonella typhimurium*, qui l'a supplantée comme agent le plus fréquent des toxi-infections alimentaire collectives. Le Rapporteur spécial se réjouit de ce progrès.

En termes de résultats, l'indicateur montre un taux d'infection très faible (1,44 %) et en diminution par rapport aux années 2011 et 2010. Si la cible, de 1,2 %, n'est pas atteinte, il faut noter que le taux fixé par la réglementation européenne, de 2 %, l'est bel et bien.

- L'objectif 3, jusqu'ici destiné à « s'assurer de la fiabilité des systèmes d'inspection dans le cadre d'une organisation efficiente », a reçu une nouvelle dénomination plus conforme à la réalité. Il a maintenant pour objet de « s'assurer de la maîtrise du coût des systèmes de contrôle sanitaire dans le cadre d'une organisation efficiente ». L'indicateur est désormais composé de deux sous-indicateurs. Le premier, « Coût unitaire d'une inspection sous démarche qualité », fait apparaître une hausse de ce coût, désormais de 501 euros, en phase avec une cible 2013 de 500 euros. Le deuxième, qui mesure le « taux de re-contrôles suite à mise en demeure avec délais », est de 52 %, en progression sur 2011 (45 %), la cible pour 2013 étant de 55 %.

- Les indicateurs de l'objectif 4 « Assurer à la population une alimentation de bonne qualité nutritionnelle » continuent à laisser 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 74 % au lieu de 65 % en 2011, 58 % en 2010, et 18 % en 2009, la progression est forte et atteint presque la cible 2013 (79 %). Cela dit, cette année encore, « *cette progression correspond à l'intégration de nouvelles références dans la base de données de l'Oqali* ». Autrement dit, cet indicateur ne mesure finalement que le nombre des produits commercialisés répertoriés dans la base de données de l'Oqali. Celle-ci répertorie désormais 25 secteurs de produits transformés sur 27, les deux derniers secteurs (margarine et alimentation infantile) devant être couverts à partir de 2013.

L'indicateur 4.1 mesure quant à lui le « taux d'enfants bénéficiant de l'action " un fruit pour la récré " ». Avec 8,6 %, il fait un bond par rapport à 2011, où il était de 3,9 % seulement. Les commentaires formulés l'an dernier restent cependant d'actualité : selon le RAP « *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 8,6 % correspondent au pourcentage d'enfants et d'adolescents scolarisés qui ont reçu dans le trimestre un fruit frais chaque quinzaine. Au vu des objectifs stratégiques en jeu et des constats réalisés par la cour des comptes et rappelés plus haut, un tel indicateur est-il bien justifié ?

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

Commentaire de M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT	46
A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION	46
B. PILOTAGE ET INDICATEURS DE PERFORMANCE	48
II. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT	49
A. UNE EXÉCUTION DES DÉPENSES SATISFAISANTE	49
B. UNE AMÉLIORATION SOUHAITABLE DU PILOTAGE	50
III. DISPARITION DU PROGRAMME 301 DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS	51
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2012	51
B. PERFORMANCE : LA POLITIQUE CONTRACTUELLE DE GESTION DES FLUX MIGRATOIRES MARQUE LE PAS	51

La Mission *Aide publique au développement* bénéficie d'un statut dérogoatoire, qui la fait échapper au respect de la norme des dépenses de l'État.

Cette mission regroupait jusqu'en 2012 les crédits des trois grands programmes concourant à la politique française d'aide au développement : le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères, 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. Ce dernier a été supprimé en 2013 et réintégré au programme 209 ⁽¹⁾.

Les crédits regroupés au sein des programmes transitent par trois canaux : bilatéral, européen et multilatéral hors Union européenne.

La mission se caractérise par l'importance des dépenses d'intervention qui représente 72 % des dépenses en crédits de paiement (CP). De plus, la mission ne recense qu'une petite partie de l'effort budgétaire en faveur du développement. En effet **la politique transversale en faveur du développement est dispersée entre 26 programmes et 15 missions.**

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

On comprend dans ces conditions que le pilotage de la politique d'aide au développement souffre de la dispersion des crédits, des fonds opérationnels comme des institutions responsables. **Le Rapporteur spécial regrette chaque année que les documents budgétaires proposés au contrôle du Parlement manquent d'exhaustivité et de clarté, ainsi que l'absence de pilotage interministériel.** Le CICID, Comité interministériel de la coopération internationale et du développement, qui est l'instance de pilotage interministérielle compétente sous l'autorité du Premier ministre, ne s'est pas réuni depuis 2009.

La Cour constate, comme en 2011 et à l'appui des observations réitérées du rapporteur, que : « *cette mission interministérielle reste un simple agrégat de programmes ayant une finalité commune, l'aide publique au développement étant toujours gérée au niveau des programmes, en dépit de l'adoption d'un document-cadre stratégique. L'évaluation de la performance de cette mission est un exercice difficile, qui ne permet pas d'en tirer des conclusions sur le plan budgétaire. Les objectifs ne sont toujours pas définis en cohérence et les indicateurs de performance des programmes restent largement perfectibles.* »

(1) La Cour des comptes s'était interrogée en 2011 sur la réalité des résultats concrets de actions de ce programme. Elle reconnaît toutefois qu'ils permettaient d'introduire des éléments de négociation portant sur une maîtrise des flux migratoires, dans une politique de co-développement.

Malgré des postes de dépenses dynamiques et rigides, l'exécution de la mission se maintient dans la trajectoire triennale 2011-2013.

En ce qui concerne les mouvements budgétaires de l'année 2012, ceux-ci ont eu un impact négatif sur les crédits disponibles pour les programmes 209 et 301, réduits respectivement de 8 % en autorisations d'engagement (AE) et de 11 % en CP pour le premier, et de 64 % en AE pour le 301.

Le tableau ci-dessous récapitule les grandes masses budgétaires des trois programmes en loi de finances initiale pour 2012.

MASSES BUDGÉTAIRES DES PROGRAMMES DE LA MISSION EN LFI 2012

(en millions d'euros)

Programmes	LFI AE	LFI CP	Part de la mission (AE)
209	2 083,50	2 106,35	75 %
110	649,46	1 191,9	23 %
301	25	25	0,09 %
Total	2 757,97	3 323,26	

Source : Chorus.

Le Rapporteur spécial fait corps avec les remarques de la Cour, tant en ce qui concerne la lisibilité de l'action en faveur de l'aide au développement que le choix entre les instruments, insuffisamment guidé par une évaluation des résultats.

*« En ce qui concerne le programme 209, le lancement en 2013 de deux démarches d'évaluation portant l'une sur le Fonds mondial sida qui mobilise environ 300 millions d'euros, soit 69 % des fonds multilatéraux et 60 millions d'euros en provenance de la taxe sur les billets d'avions et l'autre sur les Fonds de solidarité prioritaire, est donc à la fois **bienvenu et très attendu**.*

Il rappelle que la définition d'une politique de solidarité cohérente se heurte au cloisonnement entre programmes et entre instruments : il FAUT mieux vérifier la cohérence entre les financements multilatéraux et les financements bilatéraux.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION ENTRE 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

	LFI 2011		Consommation 2011		LFI 2012		Consommation 2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
209	2 053,16	2 134,03	2 726,30	2 087,00	2 083,51	2 106,35	1 843,46	1 867,55
110	2 491,99	1 170,11	1 186,80	1 182,65	649,46	1 191,9	679,05	1 156,65
301	29,98	29,97	19,30	27,68	25,00	25,00	4,36	17,78
T	4 575,12	3 334,12	3 932,4	3 297,33	2 757,96	3 323,26	2 526,87	3 041,98

Source : RAP 2011 – Chorus.

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

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

Le programme 209 représente un peu moins d'un tiers des rémunérations et 16 % des ETPT du ministère des Affaires étrangères.

A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION

Les postes principaux de dépenses en 2012 comme en 2011 sont les suivants :

- les dons-projets de l'AFD (258 millions d'euros), les C2D de l'AFD (95 millions d'euros), le FMS (avec près de 300 millions d'euros par an) et le FED, avec en 2012, une contribution d'un montant de 576 millions d'euros. Ces

deux postes représentent à eux deux, en 2012 (et malgré la réduction de contribution au FED), 53,4 % (contre 52,7 % en 2011) des dépenses d'intervention mises en œuvre par le ministère ;

– les dépenses bilatérales discrétionnaires dont la programmation a été maintenue à structure constante par rapport à 2011 : gouvernance, aide budgétaire post-conflit et sortie de crise, fonds de coopération Pacifique, volontariat international, coopération décentralisée, fonds d'urgence humanitaire et aide alimentaire ;

– les projets du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP) dont le montant total de ceux validés en 2012 s'élève à 22 millions d'euros : le Niger bénéficie de deux FSP pour un montant total de 2 millions d'euros, la Côte d'Ivoire, les Comores, le Laos, l'Irak, ou l'Afghanistan bénéficient d'un montant total de 1 million d'euro chacun. Les projets FSP Muskoka (santé maternelle et infantile) s'élèvent à 25 millions d'euros.

Le tableau ci-après fait apparaître la consommation des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012, soit 95 % (AE) et 99 % (CP).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 209 EN 2012

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 Dépenses de personnel (*)	Autres titres (*)	Total y.c. FDC et ADP	Titre 2 Dépenses de personnel (*)	Autres titres (*)	Total y.c. FDC et ADP
<i>Prévision LFI</i> Consommation						
02 Coopération bilatérale	651 145 449	651 145 449	651 145 449	652 022 530	652 022 530	652 022 530
	40 212	620 135 802	620 176 014	40 212	647 107 925	647 148 137
05 Coopération multilatérale	420 352 814	420 352 814	420 352 814	442 319 480	442 319 480	442 319 480
	433 120 443	433 120 443	433 120 443	430 236 049	430 236 049	430 236 049
07 Coopération communautaire	789 605 000	789 605 000	789 605 000	789 605 000	789 605 000	789 605 000
	576 598 931	576 598 931	576 598 931	576 598 931	576 598 931	576 598 931
08 Dépenses de personnels concourant au programme "Solidarité à l'égard des pays en développement"	222 400 283	5 000	222 405 283	222 400 283	5 000	222 405 283
	213 189 914	375 000	213 564 914	213 189 914	375 000	213 564 914
Total des crédits prévus en LFI	222 400 283	1 861 108 263	2 083 508 546	222 400 283	1 883 952 010	2 106 352 293
Ouvertures / annulations y.c. FDC et ADP	-8 753 782	-148 790 101	-157 543 883	-8 753 782	-228 393 529	-237 147 311
Total des crédits ouverts	213 646 501	1 712 318 162	1 925 964 663	213 646 501	1 655 558 481	1 869 204 982
Total des crédits consommés	213 230 126	1 630 230 176	1 843 460 302	213 230 126	1 654 317 905	1 867 548 031
Crédits ouverts - crédits consommés	+416 375	+82 087 986	+82 504 361	+416 375	+1 240 576	+1 656 951

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

Source : RAP 2012.

B. PILOTAGE ET INDICATEURS DE PERFORMANCE

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

La distribution des crédits répond à des critères politiques, diplomatiques ou techniques qui ne sont pas toujours en phase avec l'objectif d'aide au développement. S'agissant des programmes multilatéraux, les responsables français ont peu de marge pour agir sur la performance et générer des économies. Enfin, l'allocation des moyens alloués aux postes et aux services centraux varie avec la stratégie du MAE. **Le Rapporteur souligne que les résultats en termes d'objectifs souffrent d'une faible traçabilité.** 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 spécial 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.

IV. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

Le programme 110, qui ne dispose pas de crédits du titre 2, a pour mission principale de réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). 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.

A. UNE EXÉCUTION DES DÉPENSES SATISFAISANTE

Le programme 110 a connu un changement de périmètre avec 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. C'est désormais le Fonds de solidarité pour le développement, géré directement par l'Agence Française de développement, qui va gérer le financement de l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique de la Banque africaine de développement (BAfD) alimenté par 10 % de la taxe sur les transactions financières. À cet égard le Rapporteur aimerait avoir des précisions sur le rapport de cette taxe qui semble beaucoup moins élevé que le rendement attendu. La politique des financements innovants est intéressante mais doit être accompagnée par la lisibilité de l'affectation des crédits et l'information du Parlement.

En ce qui concerne l'objectif : « faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux », le rapport annuel de performances avance les précisions suivantes : « *Pour 2012, la part des ressources consacrées à l'Afrique sub-saharienne (50,2 %) est en nette augmentation par rapport à 2011 (47,3 %) dépassant la cible de 50 % prévue. Cela réaffirme la priorité accordée au continent africain dans les institutions multilatérales de développement. Les montants consacrés aux PMA et à l'Afrique subsaharienne en 2012 connaissent une diminution par rapport à 2011 (ils passent respectivement de 24,81 % et 20,59 % à 10,31 % et 8,64 %) ».*

Les AE ouvertes s'élèvent à 720 millions d'euros et 679 millions d'euros ont été consommés (94 %), tandis que les crédits ouverts se montant à 1 171 millions d'euros, 1 156 millions d'euros ont été consommés (98 %). **L'exécution du programme 110, qui représente un tiers des CP de la mission, apparaît satisfaisante.**

B. UNE AMÉLIORATION SOUHAITABLE DU PILOTAGE

Une caractéristique du programme 110 est l'hétérogénéité des indicateurs retenus. La participation de la France à la reconstitution des fonds multilatéraux est traitée par le Trésor comme un facteur de poids de notre pays dans les organisations internationales, sans l'assortir d'un contrôle suffisant sur les résultats en termes de développement. Par comparaison, le programme 209 compte au moins deux indicateurs (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.

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

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

Le Rapporteur spécial émet les recommandations suivantes :

1) *La direction du Trésor donnera une information précise, détaillée par année et sur toute leur durée, concernant (de façon similaire au tableau produit par le MAE) :*

Les AE déjà ouvertes ou à ouvrir en raison d'engagements politiques pris ou probables ; les CP restant à ouvrir ; l'endettement de l'AFD ou des autres opérateurs associés ; les risques associés à ces engagements et à l'endettement (risques de change, de taux, etc.).

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

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

4) *La direction du Trésor et le ministère des Affaires étrangères veilleront à présenter en fin d'exécution budgétaire une **ventilation par pays de l'APD** représentative des crédits budgétaires de chacun de leur programme, permettant ainsi un suivi régulier et une comparaison de l'affectation de leurs crédits selon les zones géographiques.*

V. DISPARITION DU PROGRAMME 301 DÉVELOPPEMENT SOLIDAIRE ET MIGRATIONS

L'intérêt du programme 301 était d'introduire l'objectif d'une maîtrise de l'immigration dans les discussions relatives à la mise en œuvre d'une aide au développement. L'idée du traitement préférentiel en matière d'aide au développement des pays signataires d'accords de gestion des flux migratoires permettait d'introduire un élément de négociation dans la politique de codéveloppement, mais il n'est pas avéré que les interventions de l'AFD sur le terrain aient donné des résultats quantifiables sur les flux migratoires pour 2013. Ce programme est réintégré dans le programme 209.

A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2012

Sur les 25 millions d'euros d'AE ouvertes en loi de finances initiale, 20,51 millions d'euros d'AE ont été consommées (17,7 millions d'euros de CP sur les 25 millions de crédits engagés) le taux de consommation final atteint 99,9 % et 99 % des crédits ouverts. L'exécution du programme en 2012 est satisfaisante. Le ministère des Affaires étrangères devra désormais veiller aux résultats des 15 accords signés, dont huit ratifiés avec le Sénégal, le Gabon, la République du Congo, le Bénin, la Tunisie, Maurice, le Cap vert et le Burkina Faso, deux accords sans approbation parlementaire avec la Russie et le Brésil et cinq en cours de ratification (Cameroun, Macédoine, Monténégro, Serbie, Liban).

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

La finalité du programme 301 a été définie 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. Le programme 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. L'objectif du programme était la signature de 20 accords en 2011.

Répondant aux critiques exprimées, le ministère de l'Intérieur précise que « seuls huit accords bilatéraux signés entre septembre 2006 et janvier 2009 sont effectivement entrés en vigueur à ce jour avec le Sénégal, le Gabon, le Congo, le Bénin, la Tunisie, Maurice, le Cap Vert et le Burkina Faso ». La Cour note que ce premier bilan des accords est nuancé par la reconnaissance de résultats mitigés selon les États concernés (Cameroun, Congo, Bénin, Cap Vert...), en ce qui concerne la lutte contre l'immigration irrégulière et les réadmissions. Aucun élément chiffré ou objectif n'accompagnant ces affirmations, il est difficile de considérer l'évaluation des résultats comme satisfaisante.

Le Rapporteur spécial estime toutefois regrettable de voir ainsi disparaître le lien entre immigration et développement, au moment où la France et l'Europe doivent définir une politique d'immigration courageuse et volontaire, tenant compte de l'effondrement de la démographie européenne.

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Commentaire de M. Gérard TERRIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RESPECTUEUSE DE L'ENVELOPPE FIXÉE PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	54
A. LE PROGRAMME 167 : UNE GESTION RIGOREUSE QUI PRÉSERVE LA TENEUR DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ ET PERMET L'ACCROISSEMENT DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE	56
B. LE PROGRAMME 169 : UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS, SOUS RÉSERVE DE LA LANCINANTE QUESTION DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ESSAIS NUCLÉAIRES.....	57
C. LE PROGRAMME 158 : UNE EXÉCUTION EN LOGIQUE DIMINUTION.....	58
II. UNE PERFORMANCE SOLIDEMENT MAÎTRISÉE	59
A. LE PROGRAMME 167 : DES OBJECTIFS TOUJOURS DÉPASSÉS... ..	59
B. LE PROGRAMME 169 : UNE PERFORMANCE EN RÉELLE AMÉLIORATION	60
C. LE PROGRAMME 158 : DES VALEURS-CIBLES VOLONTAIREMENT FIGÉES.....	61

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

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

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

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

Budgétairement, ces trois programmes ne concourent pas de façon égale au budget de la mission. Avec 2,91 milliards d'euros, le programme 169 représentait en 2012 92,56 % des crédits de paiement (CP) votés, le programme 167, avec 118,13 millions d'euros, 3,75 % seulement, et le programme 158, 3,69 %, avec 116,32 millions d'euros.

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RESPECTUEUSE DE L'ENVELOPPE FIXÉE PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE

Pour une prévision de dépenses de 3 149,05 millions d'euros, fonds de concours inclus, fixée par la loi de finances initiale, la consommation des CP s'est élevée à 3 123,3 millions d'euros. L'économie en gestion se monte donc à 25,75 millions d'euros, soit 0,82 % du budget initial.

Cette situation est d'autant plus remarquable que le budget de la mission diminue chaque année. L'exécution 2011 ayant fait apparaître une dépense de 3 133,98 millions d'euros, la dépense en 2012 est donc inférieure de 132,1 millions d'euros à celle de 2011, en diminution de 4,06 %.

Comment ce résultat est-il acquis ?

Fonctionnellement, on peut noter le fort contraste entre exécution des dépenses de personnel et d'investissement, d'une part, et des dépenses d'intervention, de l'autre.

Avec 85,01 millions d'euros dépensés, au lieu de 88,8 millions d'euros prévus, soit une diminution de 4,27 %, les dépenses de personnel concourent pour 3,79 millions d'euros à la bonne exécution du budget. Cette minoration de la dépense est la conséquence d'une diminution des ETPT plus importante que prévue. Le plafond d'emploi en fin d'année se monte à 1 448, dont 1 425 au titre du programme 167 et 23 au titre du programme 158, pour une prévision de 1 620 (1 588 et 32). L'exécution par rapport aux prévisions fait ainsi apparaître une diminution de 172 ETPT, soit 10,62 % du plafond prévu.

Comme en 2011, les investissements ont été quasiment nuls. Seuls 15 330 euros ont été dépensés, pour une prévision de 1,875 million d'euros.

À l'inverse, les dépenses d'intervention, qui constituent la raison d'être du budget de la mission, ont été préservées en exécution : elles se sont montées à 2 940 millions d'euros, soit la quasi-totalité des montants programmés (2 960 millions d'euros).

Le Rapporteur spécial ne peut qu'en conclure à la qualité et à la rigueur de la gestion du budget de la mission, ce que traduit aussi, dans leur ensemble, l'analyse des résultats des indicateurs qui y sont dédiés.

L'analyse en termes d'actions fait elle aussi apparaître de sérieux contrastes, programme par programme mais surtout action par action.

**CRÉDITS DE PAIEMENT 2012
CONSOMMATION PAR PROGRAMME ET ACTION**

Programme / action	Prévision LFI y.c. FDC et ADP	Consommation	Écart	Écart en %
167 Liens entre la Nation et son armée	118 125 312	116 156 727	- 1 968 585	- 1,67 %
01 Journée défense et citoyenneté	105 992 074	101 474 194	- 4 517 880	+ 4,26 %
02 Politique de mémoire	12 133 238	14 682 533	+ 2 549 295	+ 21,01 %
169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 914 602 520	2 909 777 177	- 4 825 343	- 0,17 %
01 Administration de la dette viagère	2 397 470 000	2 393 052 043	- 4 417 957	- 0,18 %
02 Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	161 218 953	175 331 331	+ 14 112 378	+ 8,75 %
03 Solidarité	345 913 567	341 127 519	- 4 786 348	- 1,38 %
06 Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français	10 000 000	266 284	- 9 733 716	- 97,34 %
158 Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la 2^{nde} guerre mondiale	126 319 279	97 367 617	- 18 951 662	- 16,29 %
01 Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	60 550 643	49 359 460	- 11 191 183	- 18,48 %
02 Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la 2 ^{nde} guerre mondiale	55 768 636	48 008 157	- 7 760 479	- 13,92 %

A. LE PROGRAMME 167 : UNE GESTION RIGOUREUSE QUI PRÉSERVE LA TENEUR DE LA JOURNÉE DÉFENSE ET CITOYENNETÉ ET PERMET L'ACCROISSEMENT DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

- Alors que les crédits demandés pour 2012 étaient déjà en diminution de 16,26 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, l'exécution du programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* fait apparaître une dépense inférieure de 1,969 million d'euros et 1,67 % par rapport aux prévisions.

Ce résultat d'exécution est lui-même la résultante d'une non consommation sensible (4,518 millions d'euros et 4,26 %) des crédits consacrés à la Journée défense et citoyenneté et d'une hausse remarquable (2,549 millions d'euros, soit 21,01 %) des crédits initialement destinés à l'action 2 du programme, relative à la politique de mémoire.

- Une analyse plus détaillée fait apparaître que les économies de gestion générées sur l'action 1 sont exclusivement, ou presque, le résultat de mesures relatives au personnel. Les crédits consacrés au personnel y passent en effet de 86,05 millions d'euros prévus à 82,76 millions d'euros consommés, soit une diminution de 3,29 millions d'euros, cette évolution traduisant la diminution des effectifs consacrés à la JDC, qui passent d'une prévision de 1 555 ETPT à une réalisation de 1 405 ETPT.

En revanche, la diminution de 1,17 million d'euros des crédits consacrés au fonctionnement (qui passent de 19,84 millions d'euros prévus à 18,67 millions d'euros consommés) n'est qu'apparente car elle est imputable à des décalages de facturations et ne traduit aucune mesure d'économie sur l'organisation de la JDC elle-même.

- Avec une dépense supérieure, par rapport aux prévisions, de 2,55 millions d'euros, et surtout de 21,01 %, l'exécution des crédits consacrés à l'action 2 *Politique de mémoire* constitue, pour le Rapporteur spécial, une bonne surprise. Les crédits supplémentaires ainsi affectés proviennent, pour 1,3 million d'euros de l'action 1, au profit de rénovations de sépultures, pour 500 000 euros du programme 169, au profit du GIP « Mission du centenaire de la première guerre mondiale », et pour 0,8 million d'euros d'autres ministères, au profit de la Fondation Auschwitz-Birkenau.

Il faut ajouter que des transferts internes au sein de l'action (notamment par économies sur les coûts de personnels) ont permis d'attribuer 200 000 euros supplémentaires à la fondation Auschwitz-Birkenau et 1,38 million d'euros de plus pour les rénovations de sépultures.

Au total, le budget destiné aux subventions et transferts au profit d'opérateurs assurant la rénovation des sépultures et hauts lieux de mémoire a été exécuté en hausse de 53 % par rapport aux prévisions, passant de 7,17 à 10,96 millions d'euros.

B. LE PROGRAMME 169 : UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS, SOUS RÉSERVE DE LA LANÇINANTE QUESTION DE L'INDEMNISATION DES VICTIMES D'ESSAIS NUCLÉAIRES

Le programme 169 est lui aussi exécuté en diminution, de 4,825 millions d'euros. Ce montant est cependant extrêmement modeste par rapport au volume du programme (0,17 % des crédits initiaux). Les crédits finalement consommés auront en effet été de 2 909,78 millions d'euros au lieu de 2 914,60 millions d'euros.

Cet équilibre est là aussi le résultat d'évolutions divergentes.

- Les crédits consacrés à l'action 1 *Administration de la dette viagère*, qui, avec 2 393,05 millions d'euros consommés, constituent l'essentiel du programme, sont en diminution de 4,83 millions d'euros et de 0,17 % seulement.

Avec 1 577,46 millions d'euros pour 1 594,97 millions d'euros inscrits, les crédits consommés au titre de l'action 10 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de la Guerre et allocations rattachées* sont inférieurs de 1,1 % à la prévision. Ce résultat est le produit croisé d'une diminution du nombre de bénéficiaires, qui passe de 295 073 à 280 793, et d'une revalorisation de la valeur du point de pension, porté à 13,91 euros au 1^{er} janvier 2012.

Avec 815,59 millions d'euros au lieu de 802,50 millions d'euros, les crédits consacrés à la retraite du combattant sont en hausse de 13,087 millions d'euros et de 1,63 %. Là aussi, cette évolution est le résultat croisé de la diminution du nombre des bénéficiaires et de la hausse de 4 points de la retraite du combattant au 1^{er} janvier 2012, qui s'ajoute à l'extension en année pleine de l'augmentation d'un point au 1^{er} juillet 2011.

Il faut noter que la dépense fiscale créée par la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant, initialement chiffrée à 230 millions d'euros, s'établit en fait pour 2012 à 270 millions d'euros, soit une progression de 40 millions d'euros, près du double de l'économie réalisée en gestion sur les crédits de la mission.

- Les crédits de l'action 2 *Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité* sont, eux, exécutés en forte hausse. Avec 175,33 millions d'euros, ils sont supérieurs de 14,11 millions d'euros et 8,75 % aux crédits votés. Cet écart a pour origine exclusive le remboursement des prestations de sécurité sociale aux invalides.

- Avec un montant exécuté de 341,13 millions d'euros, les crédits de l'action 3 *Solidarité* sont en diminution de 1,38 % par rapport aux prévisions.

Cette évolution est principalement liée à l'évolution du nombre de bénéficiaires : le coût moyen des rentes mutualistes par bénéficiaire s'est accru de 3,1 %. Quant à la mesure phare de cette action, l'aide différentielle au conjoint

survivant (ADCS), alors que 5 millions d'euros avaient été inscrits à ce titre, le montant qui y a été finalement consacré est de 7,01 millions d'euros, par emploi de fonds non utilisés de l'ONAC-VG. Une attention toute spécifique a donc porté, en gestion, à cette allocation. De fait, le montant de l'ADCS, fixé d'abord à 500 euros, a atteint au 1^{er} avril 2012 la somme de 900 euros.

- Enfin le dernier élément justificatif de l'exécution des crédits prévus par la loi de finances initiale pour 2012 est constitué par l'action 6 *Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français*.

Comme à l'accoutumée, le pourcentage des crédits effectivement dépensés est ridicule : 2,67 % de la dotation. C'est donc 9,73 millions d'euros sur 10 millions d'euros qui n'ont pas été dépensés.

Aux termes du RAP « *Avec quatre indemnisations accordées en 2012, la dépense est demeurée très faible au regard de la prévision. Toutefois, il convient de remarquer que 817 demandes ont été reçues par le secrétariat du comité d'indemnisation depuis 2011. Sur les 678 dossiers retenus et examinés par le comité, 6 dossiers ont déjà donné lieu à indemnisation, dont deux en 2011 et quatre en 2012. Par ailleurs, suite à la parution du nouveau décret du 30 avril 2012 qui a élargi les zones géographiques couvertes par le dispositif, ainsi que la liste des pathologies concernées, 78 dossiers seront de nouveau instruits et réexaminés par le comité.* »

En réalité, cette absence quasi-totale de consommation, récurrente depuis plusieurs années, demande une véritable explication. Le Rapporteur spécial a décidé de se saisir spécifiquement de cette question. Il rendra compte de ses investigations dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2014.

C. LE PROGRAMME 158 : UNE EXÉCUTION EN LOGIQUE DIMINUTION

L'exécution du programme 158 est elle aussi en diminution par rapport aux crédits votés, de 18,951 millions d'euros soit 16,29 %.

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

- Sur l'action 1, le RAP expose que : « *La quasi-totalité des bénéficiaires potentiels a d'ores et déjà fait valoir ses droits. Quelques très rares décisions nouvelles sont encore prises chaque année (55 en 2007, 18 en 2008, 35 en 2009, 28 en 2010, 49 en 2011 et 22 en 2012) (...)* »

« La consommation est inférieure de 3,2 millions d'euros à la dotation votée en loi de finances initiale pour 2011, malgré la réévaluation de 2,5 % des rentes. En effet, en construction budgétaire 2012, l'hypothèse retenue était celle d'un nombre moyen de 6 058 crédientiers sur les 12 mois de 2012. (...) »

« Au 31 décembre 2012, le nombre effectif de crédientiers est de 5 885. »

« Enfin, la trésorerie disponible dans les comptes de l'ONAC VG a permis de réduire de 1,4 million d'euros le versement effectué au titre de l'arrérage de décembre 2012. »

● Sur l'action 2, il expose que : *« La majorité des décisions susceptibles de recevoir une réponse positive a été traitée. Néanmoins, de nouvelles décisions positives sont encore prises (...) Le nombre de décisions nouvelles signées chaque année est variable : 496 en 2008, 926 en 2009, 507 en 2010, 276 en 2011. En 2012, la prévision de 300 dossiers nouveaux n'a pas été atteinte, 151 décisions d'indemnisation nouvelles ayant été prises. »*

Autrement dit, c'est la diminution du nombre de crédientiers et le nombre limité d'ouvertures de dossiers nouveaux qui expliquent la non consommation de la totalité des crédits.

II. UNE PERFORMANCE SOLIDEMENT MAÎTRISÉE

A. LE PROGRAMME 167 : DES OBJECTIFS TOUJOURS DÉPASSÉS...

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

● *« Le taux de satisfaction de l'utilisateur »* comporte deux items. *« La qualité de la prestation offerte par la DSN et par les armées »* bénéficie d'une évaluation encore en progression, de 86,2 % pour 85,5 % en 2011 et pour une cible de 84. L'item *« Impact de la JAPD »* sur l'image de la Défense et des armées, mis en place à compter de 2010, atteint 86,5 %, encore en progression sur l'année 2011 (86,1 %,) pour une valeur cible de 85 %. Le ministère de la Défense s'en félicite : *« Ces résultats en constante amélioration confirment la mise en place réussie d'une JDC arrivée à maturité, depuis son lancement généralisé (au 1er janvier 2011). L'accent mis sur une nouvelle pédagogie et une interactivité renforcée entre les animateurs et les jeunes se révèle particulièrement concluant et bien compris de tous »*. Le Rapporteur spécial en donne acte au ministère.

● *« Le coût moyen par participant »* est quasi-stable par rapport à 2011 (156 euros pour 157 euros en 2011). Les raisons données à cette stabilité recourent les observations faites plus haut par le Rapporteur spécial. *« Les efforts*

réalisés en 2012 (diminution du titre 2 dans le cadre du projet de réforme de la DSN, recentrage sur la mission JDC, rationalisation des sites et maîtrise des dépenses de fonctionnement) ont permis de compenser les hausses de prix en particulier de l'alimentation et de maintenir le coût moyen de la JDC. »

Là aussi, le ministère se félicite du bon résultat par rapport à la valeur cible, qu'il avait lui-même fixée à 160 euros, coût supérieur à celui déjà atteint en 2011.

B. LE PROGRAMME 169 : UNE PERFORMANCE EN RÉELLE AMÉLIORATION

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

- Le délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité (indicateur 1.1), qui était de 539 jours en 2011, pour 431 jours en 2010 et 370 jours en 2009, a enfin commencé à décroître : il est désormais de 455 jours (pour un objectif fixé dans le projet annuel de performances à 380 jours, et à 350 jours pour 2013). Le délai d'instruction d'un dossier de retraite n'en reste pas moins supérieur à un an. La direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH- MD) est bien consciente du caractère peu satisfaisant de cette situation, puisque, nous dit le RAP : *« conformément aux conclusions du rapport de l'inspecteur du service de santé des armées, la sous-direction des pensions met en place (à compter du 1er janvier 2013) une procédure de traitement accélérée des dossiers de PMI des blessés en OPEX. Le délai à respecter est de 180 jours calendaires pour la mise en paiement d'une pension temporaire ».*

Selon le ministère, la résorption totale du stock des dossiers issus des anciennes directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC), prévue pour le 1^{er} juin 2013, devrait permettre la poursuite de l'amélioration.

- Le nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent (indicateur 2.1), poursuit sa hausse : il est désormais de 17 175 pour 16 538 en 2011, 13 618 en 2010 et 12 637 en 2009. Ce résultat doit atteindre 18 000 en 2013, grâce au développement des flux de soins télétransmis.

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

Le coût moyen (RCS et fonctionnement) par acte de solidarité (indicateur 3.1) concerne en réalité l'instruction des demandes de secours (elles représentent 90 % des actes de solidarité). Il se monte en 2012 à 147 euros, pour une prévision de 149 euros mais une réalisation de 145 euros en 2011 et 140 euros en 2010. L'effectif du personnel affecté à ces actes est parallèlement passé de 96 en 2011 à 66.

Reprise par l'ONAC, l'activité « cartes et titres », avait été fortement perturbée par divers retards et dysfonctionnement. En 2010, le nombre moyen de cartes et titres traités par agent (indicateur 3.2) était de 113, contre 473 en 2008. Après être remonté à 493 en 2011, il s'est établi à 957 en 2012, pour une prévision de 803. La valeur cible reste fixée à 1 000 pour 2013.

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

Fixé en prévision à 394 euros pour 2012 (contre 405 euros réalisés en 2011), il s'est établi finalement à 416 euros. Cette hausse est due à l'augmentation des effectifs du centre des pensionnaires, liée à « *l'aggravation du niveau de dépendance* » de ceux-ci, qui nécessitent « *une prise en charge en soins beaucoup plus lourde* », et à une baisse du nombre de journées réalisées, l'annuité d'amortissement prévue restant, elle, conforme aux prévisions.

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

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

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

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

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

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Philippe VIGIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	65
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	65
B. L'AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	66
II. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL	67
A. L'EXÉCUTION DES DÉPENSES EN 2012	67
B. LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE	69
III. PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	69
A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS	69
B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE MODIFIÉS.....	70

La mission *Conseil et contrôle de l'État* a bénéficié en loi de finances initiale pour 2012 de 623,58 millions d'euros d'autorisations de programme sur lesquels 593,4 millions d'euros ont été consommés (95,16 %). Sur les 624,26 millions d'euros de crédits de paiement (CP) votés pour 2012, 607,91 millions d'euros ont été consommés (97,38 %). Cette mission, créée en 2006, regroupe trois programmes non dépourvus de similitudes, notamment l'importance des dépenses de personnel (80 % des dépenses) et l'application de règles budgétaires spécifiques : en effet, ces programmes sont dispensés de la mise en réserve des crédits et bénéficient de procédures allégées pour l'exécution des dépenses.

Le tableau ci-dessous retrace les grandes masses de consommation des crédits pour les trois programmes de la mission en 2012.

SYNTHÈSE DES CRÉDITS INITIAUX, DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2012

(en millions d'euros)

		Programme 165 Conseil d'État		Programme 126 CESE		Programme 164 Cour des comptes	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		344,24	348,71	37,43	37,43	213,46	213,87
LFR	Ouverture annulations	- 0,01	- 0,01				
Total des mouvements de crédits		21,01	18,45	0,04	0,04	5,23	3,58
dont :							
reports		15,89	13,33			10,87	9,22
virements	Ouverture annulations			0,04	0,04		
transferts	ouverture annulations	0,37	0,37			- 1,1	- 1,1
décrets d'avances	ouverture annulations	4,90	4,90			- 5,7	- 5,7
répartition dépenses accidentelles	ouverture annulations						
annulations		- 0,15	- 0,15				
Fonds de concours		0,67	0,67	1,53	1,53	1,16	1,16
Total crédits disponibles		365,90	367,82	38,99	38,99	218,69	217,45
Crédits consommés		347,75	364,44	38,99	38,99	206,66	204,48

Source : Cour des comptes.

L'exercice 2012 ne fait pas ressortir de dérive des dépenses par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale, les trois programmes s'inscrivant dans la continuité des précédents exercices et de la budgétisation initiale.

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

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* rassemble les moyens affectés au Conseil d'État, aux 8 cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ces juridictions administratives ont pour mission la garantie du respect du droit par l'administration. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État peut en outre être amené à donner son avis sur les propositions de loi déposées par les membres du Parlement et sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Depuis le 1^{er} mars 2010, date d'entrée en vigueur de la procédure, le Conseil d'état a été saisi de 690 QPC et en a transmis 149 au Conseil constitutionnel.

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

En 2012, le programme 165 a été principalement marqué par la poursuite du nécessaire besoin de renforcement des effectifs des juridictions administratives, imposé par la maîtrise des délais de jugement, alors même qu'augmente régulièrement et significativement l'activité de ces juridictions (progression du contentieux de première instance de plus de 60 % entre 2010 et 2012 et de plus de 72 % en appel sur la même période). Cette tendance s'est traduite par la création de nouveaux postes, par l'allocation de moyens supplémentaires et par un effort plus particulièrement soutenu au profit de la cour nationale du droit d'asile, dont les saisines ont progressé de 13,7 % en 2012.

Les dépenses de personnel représentent 284,7 millions d'euros demandés en loi de finances initiale, soit 80 % des dépenses du programme.

Les écarts entre la loi de finances initiale et les crédits disponibles sont principalement constitués, pour les crédits de fonctionnement et d'investissement, par les reports en 2012 des crédits ouverts à la fin de l'année 2011 en loi de finances rectificative et par les autorisations d'engagement (AE) affectées non engagées en fin d'année 2011. Pour les dépenses de personnel, l'écart est dû à l'ouverture de 4,9 millions d'euros supplémentaire par décret d'avance.

Ces besoins de crédits s'expliquent par les aléas de gestion suivants :

– le ministère de l'Intérieur n'a pas été en mesure de mettre en œuvre le transfert de 0,9 million d'euros, prévu en gestion 2012 et destiné au financement d'une partie (15 ETP) des emplois destinés au renforcement de la capacité de jugement de la Cour nationale du droit d'asile ;

– un sureffectif de magistrats n'a pu être résorbé en cours de gestion. Cet excédent de l'ordre de 60 ETP est lié à deux facteurs principaux : d'une part à l'ajournement des départs à la retraite en raison de l'impact de la réforme des retraites ; d'autres part, à de moindre départs en détachement et à des réintégrations plus nombreuses de magistrats détachés en raison de difficultés accrues d'accueil sur d'autres programmes budgétaires.

– enfin les mouvements des effectifs des membres du Conseil d’État à la suite des échéances électorales.

Le rapporteur spécial remarque que les conditions de travail du Conseil d’État sont tendues et les performances en amélioration ; il observe cependant que la Cour des comptes souligne que le Conseil d’État devrait renforcer ses outils de pilotage du schéma d’emplois et de la masse salariale.

La progression des dépenses de personnel (+ 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 équivalent 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 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 des dépenses hors titre 2 évolue de 37 % sur la période 2007–2011. Cette forte progression s’explique 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 (fonctionnement) 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).

B. L’AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Ces dernières années la juridiction administrative a fait face à la croissance régulière et importante du contentieux (+ 42 % en 10 ans). En 2012, les tribunaux administratifs ont à nouveau absorbé une croissance notable du contentieux, qui s’est élevé à 220 251 affaires. Ils ont fait face à la montée en puissance de contentieux nouveaux comme celui du droit au logement opposable (DALO), du revenu de solidarité active (RSA), des naturalisations, et à la mise en œuvre de la loi sur l’immigration, l’intégration et la nationalité du 16 juin 2011, qui génère une augmentation du nombre des requêtes.

Les indicateurs fixant les objectifs de réduction de délais de jugement sont, comme les années précédentes, réalisés.

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 poursuit son amélioration .En 2012, les délais sont compris entre 8 mois au Conseil d’État, 11 mois dans les cours d’appel et 9 mois dans les tribunaux administratifs. Ce

délai a aussi été réduit à 8 mois en 2012 à la Cour nationale du droit d’asile, alors que la cible ambitieuse pour la CNDA était 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 le temps de la justice ressenti par le citoyen, sont bons ⁽¹⁾. Ils diminuent à 1 an et 10 mois dans les tribunaux administratifs, 1 an et 4 mois au Conseil d’État, 1 an et 2 mois dans les cours administratives d’appel (9 mois à la CNDA, pour une cible de 11 mois en 2013 qui est donc dépassée en 2012). 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 notable.

II. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, a pour finalité de permettre à la troisième assemblée constitutionnelle de la République d’exercer les missions qui lui sont confiées, principalement mieux associer la société civile à l’élaboration de la politique économique, sociale et aussi environnementale de la nation.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) bénéficie, en effet, des nouvelles compétences en matière d’environnement confiées par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique du 28 juin 2010. Ces textes ont renforcé le devoir et la mission d’association par le CESE de la société civile à l’élaboration de la politique du Gouvernement. Saisi à treize reprises par le Gouvernement depuis le renouvellement d’octobre 2010, le CESE a été saisi par le gouvernement de M. Jean-Marc Ayrault sur les projets de loi pour la refondation de l’école de la République et sur l’économie sociale et solidaire. Il ne s’est pas autosaisi sur le projet de loi relatif au mariage pour tous, en dépit d’une pétition citoyenne aboutie, ce que le Rapporteur spécial regrette, s’agissant d’un important texte de choix de société. Le CESE a adopté 21 textes en 2012 dont une saisine parlementaire du Président de l’Assemblée nationale sur le coût économique et social de l’autisme.

A. L’EXÉCUTION DES DÉPENSES EN 2012

Les crédits du CESE se montent à 37,43 millions d’euros en loi de finances initiale, les AE étant égales aux CP. Les crédits consommés s’élèvent à 38,99 millions d’euros en 2012, ce qui a nécessité le transfert de 0,04 million d’euros.

(1) Ce délai concerne les affaires ordinaires et exclut le contentieux de référé ou les affaires réglées par ordonnance.

Le programme 126 a engagé des économies sur les dépenses de déplacements des conseillers, qui ont diminué de 20 % depuis 2010, ainsi que sur les dépenses liées aux relations internationales et celles concernant le cabinet du président.

Par ailleurs, le problème structurel du financement de la caisse de retraite des membres et des anciens membres du CESE ⁽¹⁾, a été traité en 2011 par un alignement sur les règles de la fonction publique (ce qui a permis une baisse de 15 % des pensions), la création d'une contribution de sauvegarde de 1 % du montant brut des pensions distribuées et par la décision d'alimenter la caisse de retraite par des recettes de valorisation du Palais d'Iéna à hauteur de 0,5 million d'euros par an jusqu'en 2018, puis de 1 million d'euros par an entre 2019 et 2021 et de 1,5 million d'euros au-delà.

Pour l'année 2012, 11,32 millions d'euros ont été versés pour le financement de la caisse : 2,94 millions d'euros de cotisations « patronales », 3,4 millions d'euros de subvention d'équilibre de l'État, 3,48 millions d'euros de subvention exceptionnelle financée à partir des recettes de valorisation et des économies réalisées sur les titres 2 et 3, ainsi que 1,48 million d'euros de cotisations prélevées sur les indemnités des membres. Par ailleurs, la direction du budget a accordé, pour le triennal 2013–2015, une augmentation de 1,5 million d'euros de la subvention d'équilibre de l'État. La différence entre la loi de finances initiale et les crédits disponibles est principalement la conséquence de l'inscription de 1,53 million d'euros de fonds de concours provenant de la valorisation du Palais d'Iéna, grâce aux deux contrats de mise à disposition du Palais signés avec les maisons de vente Pierre Bergé et la maison de couture Prada. Le versement des recettes de valorisation du Palais d'Iéna, que le Rapporteur spécial salue, à la caisse de retraite des anciens membres du CESE a permis un abondement plus important que ce qui avait été prévu en loi de finances initiale.

Par ailleurs, tous les crédits disponibles ont été consommés. Les seules variations du titre 2 correspondant à l'évolution du taux du CAS Pensions.

Le CESE a demandé, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, une augmentation de ses crédits de titre 5 (investissement) et une diminution de ses crédits de titre 3 (fonctionnement) pour ajuster la prévision budgétaire à ses moyens et ses besoins. Par ailleurs, dans le souci d'adapter le plan pluriannuel de travaux à son financement au moyen des recettes de valorisation, les responsables du CESE ont également, sollicité le Premier président de la Cour des comptes, le directeur du budget et le directeur général des finances publiques pour obtenir une solution le report des recettes de valorisation d'une année afin de financer un plan pluriannuel.

(1) 857 ayants droit et 11,33 millions d'euros de pensions versées pour 2012.

Le Rapporteur spécial propose, conformément à la préconisation de la Cour des comptes, de placer le CESE sous le régime budgétaire et comptable du droit commun.

B. LA RECHERCHE DE LA PERFORMANCE

Si l'activité d'une assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative se prête mal à la mesure de la performance, le CESE a, conformément aux observations de la Cour et du Rapporteur spécial rationalisé ses indicateurs, n'en conservant désormais que six (trois pour chacun des deux objectifs), au lieu de onze. Les cinq indicateurs supprimés étaient principalement des indicateurs d'activité sévèrement critiqués par la Cour des comptes.

Le principal objectif concerne le « cœur de métier » du CESE qui est de contribuer à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation par les avis qu'il rend au Gouvernement, au Parlement et aux citoyens.

Il est principalement renseigné par l'indicateur « production intellectuelle du CESE » qui prévoit, pour 2013, une augmentation du nombre d'avis produits. *« C'est pour susciter de plus nombreuses saisines de la part du Gouvernement que le CESE a, dès le mois de septembre 2012, entrepris de solliciter tous les ministres, par des rencontres avec les directeurs de cabinet, pour les sensibiliser sur l'intérêt de le saisir sur des thèmes jugés prioritaires. »*

III. PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a finalement initié la restructuration du réseau des chambres régionales des comptes voulue par le Président Philippe Séguin. Ceci se traduit naturellement dans les grandes tendances de la programmation en 2012 qui sont la réforme des juridictions financières, notamment le regroupement de sept chambres régionales des comptes, qui diminue leur nombre de 27 à 20 et le schéma stratégique des systèmes d'information, qui va se poursuivre en 2013.

Par ailleurs, 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.

A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS

En 2012, la Cour a consommé 204,28 millions d'euros de CP sur les 213,87 millions d'euros voté en loi de finances initiale et 206,6 millions d'euros d'AE sur les 213,46 millions d'AE votées. Ces crédits consistent principalement en des dépenses de personnel.

Les écarts entre les crédits disponibles et les crédits consommés concernent principalement le titre 2 et s'expliquent essentiellement par le niveau des emplois (1 783 ETPT pour un plafond de 1 840) et par la non consommation des reports de crédits sur fonds de concours.

Il convient, par ailleurs, de noter que les ajustements opérés sur la ressource loi de finances initiale dans le cadre des mouvements de fin de gestion ont conduit à l'annulation de 4,9 millions d'euros au titre du hors CAS Pensions par décret d'avance du 30 novembre 2012.

Le coût budgétaire de la réorganisation des chambres régionales des comptes s'élève à 2,10 millions d'euros en AE et 1,46 million d'euros en CP (hors titre 2).

B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE MODIFIÉS

Les quatre objectifs de 2012 associés au programme 164 ont été remaniés pour le projet annuel de performances 2013. Celui-ci compte désormais six indicateurs afin de mieux refléter le périmètre des missions des juridictions financières qui n'a cessé de s'accroître depuis plusieurs années et d'apprécier à la fois la performance et l'activité des juridictions financières.

Si l'analyse des résultats de la performance n'est, à ce stade, pas encore disponible, il convient de souligner que les valeurs antérieurement mesurées témoignaient d'un niveau de performance très satisfaisant. Les actions n° 1 *Contrôle externe et indépendant des comptes publics* et n° 2 *Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique*, qui représentent plus de 70 % des crédits du programme, sont associées à deux des quatre objectifs et à quatre des sept indicateurs.

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

Commentaire de M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 131 <i>CRÉATION</i>	72
A. UNE EXÉCUTION UNE NOUVELLE FOIS SATISFAISANTE.....	72
B. LE FINANCEMENT DE LA PHILHARMONIE DE PARIS : DES OUVERTURES DE CRÉDITS EN DÉRIVE SYSTÉMATIQUE	73
C. DES PERFORMANCES CONTRASTÉES SELON LES OBJECTIFS	74
II. LE PROGRAMME 224 <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET</i> <i>DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</i>	76
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	76
B. DES PERFORMANCES EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS	79

I. LE PROGRAMME 131 *CRÉATION*

A. UNE EXÉCUTION UNE NOUVELLE FOIS SATISFAISANTE

Le programme 131 *Création*, a fait l'objet d'ouvertures de crédit en 2012, à hauteur de 729,83 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 790,7 millions d'euros de crédits de paiement (CP). Ces montants agrègent :

– les financements alloués en loi de finances initiale : 735,6 millions d'euros en AE et 787,8 millions d'euros en CP ;

– les ouvertures opérées par voie de fonds de concours et d'attribution de produits dont 0,825 million d'euros en AE et CP ;

– les crédits correspondant aux différents mouvements intervenus en gestion (arrêtés de report et mesures votées en lois de finances rectificatives), soit : 6,6 millions d'euros d'annulation de crédit en AE et 1,9 million d'euros d'ouverture de crédit en CP.

À l'issue de la gestion 2012, 727,6 millions d'euros d'AE et 787,5 millions d'euros de CP ont finalement été consommés, soit, par rapport aux seuls crédits ouverts en loi de finances initiale, un taux de consommation de 98,8 % pour les AE et près de 100 % pour les CP (99,9 %).

En tenant compte de l'ensemble des crédits disponibles tous mouvements confondus, le taux de consommation des crédits atteint 99,7 % pour les AE, et 99,6 % pour les CP.

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

EXÉCUTION 2012 DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME *CRÉATION*

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 131 Création	736 014 586	727 602 178	98.8 %
01 Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	665 233 001	660 080 997	99.2 %
02 Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	70 781 585	67 521 181	95.4 %

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

Source : rapport annuel de performances 2012.

EXÉCUTION 2012 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *CRÉATION*

(en euros)

	Prévision LFI ^(a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 131 Création	788 244 586	787 495 950	99,9 %
01 Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	718 893 001	710 678 552	98,8 %
02 Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	69 351 585	76 817 398	110,7 %

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

Source : rapport annuel de performances 2012

La reconstitution des crédits en faveur du spectacle vivant réalisée en 2012 doit prendre en compte le dégel des crédits différés. 23,2 millions d'euros en AE et CP de crédits relatifs au spectacle vivant avaient été mis en réserve et ces sommes ont été reconstituées en juin 2012. Toutefois, en l'absence d'annonce de dégel de la réserve pour régulation budgétaire, les sommes ont été gagées par ailleurs sur les subventions versées aux opérateurs du spectacle vivant ; sur ces 23,2 millions d'euros de crédits gagés, 17,7 millions d'euros l'ont été sur les crédits de fonctionnement de l'Opéra national de Paris.

Ce n'est qu'en novembre 2012 que les crédits du programme création ont fait l'objet d'un dégel, pour un montant de 36,55 millions d'euros en AE et 43,88 millions d'euros en CP, ce qui a permis de couvrir le paiement des soldes de subventions aux opérateurs, et notamment les crédits qui avaient été gagés. En conséquence, comme le souligne la Cour des comptes le déblocage des crédits réalisé en l'absence de tout arbitrage écrit, a conduit à une dilution des responsabilités peu compatible avec le montant des crédits en jeu. De plus, le dégel tardif, intervenu après l'annonce du déblocage des crédits du spectacle vivant a complexifié la gestion pour les services dont les crédits ont été gagés.

B. LE FINANCEMENT DE LA PHILHARMONIE DE PARIS : DES OUVERTURES DE CRÉDITS EN DÉRIVE SYSTÉMATIQUE

La construction de cet auditorium pouvant accueillir 2 400 personnes, génère des coûts de plus en plus élevés. La dernière actualisation en octobre 2012 estime désormais son coût à 386,5 millions d'euros contre 336,5 millions d'euros en 2011 et 204 millions d'euros en 2007. La Philharmonie de Paris est financée à hauteur de 45 % du coût total par l'État, de 45 % par la ville de Paris alors que la région Île de France apporte 20 millions d'euros.

En loi de finance initiale 2012, 45 millions d'euros de CP supplémentaires ont été ouverts, soit 42,3 millions d'euros nets de gel. En dépit de ces nouvelles ouvertures de crédits, un besoin de 12 millions d'euros en CP est survenu en cours de gestion. C'est par le dégel d'une partie des crédits du programme *Création* et par un transfert de 5,3 millions d'euros en provenance du programme *Patrimoine* que ce nouveau besoin de financement a été satisfait.

Le Rapporteur spécial s'inquiète vivement du déficit prévisionnel de la Philharmonie.

C. DES PERFORMANCES CONTRASTÉES SELON LES OBJECTIFS

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2012, les objectifs fixés semblent assez peu ambitieux, puisque les cibles sont en général inférieures aux résultats enregistrés depuis plusieurs années.

1. Objectif n° 1 « Inciter à l'innovation et à la diversité de la création » : des résultats hétérogènes

L'évolution des deux sous indicateurs reste légère par rapport à l'année 2011.

La part des artistes bénéficiaires de commandes, d'acquisition ou d'aides à la création est en hausse, 49 % en 2012 contre 48 % en 2011 pour un objectif fixé à 45 %.

En revanche la hausse du taux d'entrée des équipes artistiques dans les dispositifs de conventionnement et d'aides à projet constatée en 2011 (le taux était de 33 % en 2011 alors qu'il se situait à 37 % en 2010) s'aggrave en 2012 avec un taux de seulement 32 %. La prévision de 33 % du projet annuel de performances n'est donc pas atteinte.

2. Objectif n° 2 « Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création » : un bilan mitigé

L'équilibre financier des opérateurs, à savoir, l'Opéra national de Paris, la Cité de la musique, la salle Pleyel et les théâtres nationaux, est évalué au travers de trois sous-indicateurs :

– « la recette moyenne par place offerte » qui est en augmentation continue depuis 2011, passant de 59 à 62 euros. Ce montant se situe largement au-delà de la prévision 2012 (52 euros). Il traduit les bons résultats de la fréquentation des établissements ;

– « la part des charges fixes dans les budgets des structures conventionnées » qui se maintient depuis 2010 à 68 % ;

– « le taux d'autofinancement des structures subventionnées » (42 %) qui dépasse la cible du projet annuel de performances fixée à 39 %, ainsi que le taux obtenu en 2011 (41 %).

L'indicateur de « promotion de l'emploi artistique » présente, en ce qui concerne le spectacle vivant et le domaine des arts plastiques, une absence d'évolution. Pour le spectacle vivant, la situation diffère selon les choix de programmation artistique. Pour les arts plastiques, la baisse enregistrée les années précédentes reflète la hausse des charges de fonctionnement des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC) et la stagnation de leurs budgets d'acquisition.

Enfin, les résultats de la politique poursuivie par le ministère, de conventionnement avec les structures bénéficiaires de subventions de fonctionnement ne font état d'aucune évolution. Seules 72 % de ces structures ont signé une convention avec l'État. Les efforts en ce sens devraient être renforcés, notamment en direction des FRAC.

3. Objectif n° 3 « Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire » : Une hausse globale

La fréquentation payante des institutions subventionnées de spectacle vivant est en hausse continue depuis 2010, atteignant 5,49 millions de visiteurs ; le taux de places vendues par rapport à la mise en vente augmente légèrement, passant de 76 % en 2011 à 77 % en 2012. La fréquentation de plus des trois quarts des établissements se maintient ou progresse selon les cas – la salle Pleyel et le théâtre national de l'Odéon ont connu une saison exceptionnelle, avec une augmentation de plus de 15 % de la fréquentation payante. La part du public scolaire se maintient, mais reste inférieure d'un point à la prévision, ce qui est à regretter.

La fréquentation totale des centres d'art et des FRAC rebondit après une baisse enregistrée en 2011, passant de 2,447 millions à 2,837 millions d'euros. Cette évolution peut s'expliquer pour partie par la réouverture du Palais de Tokyo qui a accueilli plus de 400 000 visiteurs en 8 mois. La part du public scolaire dans la fréquentation des lieux subventionnés se maintient à 17 %, ce qui représente 450 000 élèves.

4. Objectif n° 4 : « Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger »

Les résultats de l'indicateur retraçant la proportion de représentations en tournées sont en hausse d'un point, passant de 35 à 36 % mais le nombre de représentations par spectacle produit, qui permet d'évaluer la diffusion des spectacles sur le territoire, n'est pas connu du fait du retard pris dans la synthèse réalisée par un prestataire extérieur. Ces chiffres seront disponibles pour le PAP 2014. Le rapporteur spécial regrette vivement ce retard concernant une donnée importante de l'économie du spectacle vivant.

En ce qui concerne les arts plastiques, le taux d'exposition hors les murs organisés par les FRAC en 2012 diminue, de 88 % en 2011 à 86 % en 2012. Ce taux est toutefois provisoire et sera très probablement revu à la hausse, les

données 2012 étant incomplètes en raison de la date de finalisation des rapports d'activité de ces structures. La cible de cet indicateur pour 2013 se situe à 60 %, soit nettement en dessous des réalisations des années précédentes (82 % en 2010, 88 % en 2011 et 86 % en 2012). Cela s'explique par une anticipation de la baisse du nombre de manifestation hors les murs en raison de l'équilibre que devront trouver les FRAC dits de seconde génération entre la programmation de leurs propres galeries d'expositions et la diffusion territoriale.

L'intégration des opérateurs dans la performance publique n'est pas totalement aboutie. Le Rapporteur spécial souhaite que les opérateurs participent davantage à la performance de la mission par la production de résultats. À ce titre, l'on peut regretter comme le fait la Cour des comptes que l'Opéra national de Paris soit dépourvu de contrat de performance.

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

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS

Le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* a fait l'objet d'ouvertures de crédit en 2012 à hauteur de 1 074,5 millions d'euros en AE et 1 078,28 millions d'euros en CP. Ces montants rassemblent :

– les financements alloués en loi de finance initiale (LFI) : 1 060,1 millions d'euros en AE et 1 082,1 millions d'euros en CP ;

– les ouvertures opérées par voie de fonds de concours et attribution de produits : 9,2 millions d'euros en AE et 5,6 millions d'euros en CP ;

– les crédits correspondants aux divers reports intervenus en gestion : 7,8 millions d'euros d'ouverture de crédit en AE, ainsi qu'une annulation de crédit de 6,9 millions d'euros en CP.

En fin d'exercice, 1 044,4 millions d'euros ont été consommés en AE et 1 060,8 millions d'euros en CP. Relativement aux seuls crédits ouverts en loi de finances initiale, le taux de consommation atteint alors 98,5 % en AE et 98,2 % en CP.

En tenant compte de l'ensemble des crédits disponibles, tous mouvements confondus, ce taux atteint 97,2 % en AE et 98,3 % en CP. L'exécution des crédits est satisfaisante. Le reliquat de 30,1 millions d'euros d'AE non engagées est en baisse par rapport à la gestion 2011.

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

Erreur ! Liaison incorrecte.(en euros)

	Prévision LFI ^(a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 224	1 060 125 443	1 044 413 809	98,51 %
01 Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	210 803 621	214 111 636	101,57 %
02 Soutien à l'éducation artistique et culturelle	30 743 475	29 331 410	95,41 %
03 Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	29 228 000	26 765 502	91,57 %
04 Actions en faveur de la culture	52 197 168	46 004 042	88,14 %
06 Action culturelle internationale	9 245 658	8 837 568	95,59 %
07 Fonctions de soutien du ministère	727 907 521	719 363 651	98,83 %

(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	1 082 132 568	1 060 851 818	98,21 %
01 Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	228 869 871	223 077 425	97,47 %
02 Soutien à l'éducation artistique et culturelle	31 889 878	29 334 930	91,99 %
03 Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	29 228 000	27 301 053	93,41 %
04 Actions en faveur de la culture	51 987 168	49 745 749	95,69 %
06 Action culturelle internationale	9 245 658	8 813 215	95,32 %
07 Fonctions de soutien du ministère	730 911 993	722 579 446	98,86 %

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

Source : rapport annuel de performances 2012.

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

La légère sous-consommation des CP se situe à hauteur de 3 % des crédits ouverts en loi de finance initiale. Ce résultat s'explique notamment par le fait que ces établissements n'ont bénéficié que d'une levée partielle de la réserve de précaution appliquée à leur subvention.

Les dépenses d'intervention de cette action vont très probablement augmenter les années suivantes en raison de la hausse annuelle du nombre de boursiers sur critères sociaux. Entre 2011 et 2012, il y a eu 7,9 % de nouveaux boursiers sur critères sociaux, avec un accroissement de la part des boursiers appartenant aux échelons les plus défavorisés.

- *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 AE et CP après déduction de la réserve de précaution.

- *Action 3 : Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé*

26,76 millions d'euros en AE et 27,3 millions d'euros en CP ont été consacrés au soutien des conservatoires départementaux et régionaux. L'écart avec la prévision en loi de finances, à hauteur de 2,46 millions d'euros en AE et de 1,9 million d'euros en CP s'explique notamment par l'application de la réserve de précaution à hauteur de 6 %.

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

L'exécution des crédits est inférieure aux prévisions en AE puisqu'ils n'ont été consommés qu'à hauteur de 88 %. En CP l'exécution est plus satisfaisante, les crédits ayant été consommés à hauteur de 95,6 %. L'écart en AE s'explique par l'annulation d'une dépense d'investissement relative au centre européen de musique de chambre de Fontainebleau.

- *Action 6 : Action culturelle internationale*

L'exécution des crédits est satisfaisante puisque sur les 9,24 millions d'euros d'AE et CP prévus en loi de finances initiale, 8,8 millions d'euros ont été consommés en AE et CP. La différence s'explique par l'application de la réserve de précaution.

● *Action 7 : Fonctions de soutien du ministère*

Cette action réunit depuis 2011 les crédits de la masse salariale de l'ensemble du ministère de la Culture. De ce fait, les crédits de titre 2 alloués en loi de finances initiale s'établissent à 642,2 millions d'euros en AE et CP. Les crédits ont été consommés à hauteur de 630,8 millions d'euros. Le schéma d'emplois à mettre en œuvre en 2012 prévoyait une diminution de 93 équivalents temps plein. La gestion de la masse salariale s'est effectuée conformément aux prévisions.

Toutefois, la Cour des comptes souligne dans sa note d'exécution budgétaire que le plafond d'emplois des opérateurs équivalents temps plein travaillé doit être revu à la baisse car leurs effectifs progressent plus vite que ceux du ministère. Le Rapporteur spécial rappelle que le respect de ce plafond d'emploi réajusté doit être effectif, quelle que soit l'évolution du périmètre des opérateurs.

S'agissant des dépenses autres que celles du titre 2, la consommation des crédits consacrés aux fonctions de soutien du ministère de la Culture et de la communication a été supérieure d'environ 3 % aux prévisions de la loi de finance initiale, ce qui s'explique par la hausse des dépenses immobilières, d'informatique et de communication.

B. DES PERFORMANCES EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS

1. Objectif n° 1 « Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur »

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 81,4 %, en baisse continue depuis 2010 (82,6 %) même si le résultat reste supérieur à l'objectif assigné de 80 %. Ce taux recouvre des situations variables, puisqu'il atteint à 67,66 % pour les diplômés des écoles supérieures d'art et s'établit à 91,31 % pour les diplômés dans le domaine du spectacle vivant et du cinéma ; le taux d'insertion des étudiants des écoles d'architecture enregistre aussi une baisse, se situant à 82,17 %, contre 85,2 % en 2010. **Le Rapporteur spécial s'inquiète de la dégradation des résultats de cet indicateur.**

2. Objectif n° 2 « Favoriser un accès équitable à la culture »

En 2012 le périmètre des actions éducatives artistiques et culturelles a été modifié. Certaines actions abandonnées par le ministère de l'Éducation nationale, notamment les classes à projet artistique et culturel, les classes culturelles ou ateliers ne sont plus prises en compte.

Le nombre de jeunes bénéficiant d'une action éducative d'une structure subventionnée par le ministère de la Culture et de la communication est en forte hausse : 27,77 % en 2012 contre 22,4 % en 2011. Ce résultat est nettement supérieur aux prévisions.

La part des crédits investis dans les zones prioritaires est en légère hausse, passant d'un coefficient de 1,32 en 2011 à 1,72 en 2012. La baisse initialement enregistrée était due à l'augmentation significative du nombre de zones prioritaires en raison d'une nouvelle définition du zonage qui s'est achevée en 2011.

Le dernier indicateur associé à l'objectif mesure « l'accessibilité des lieux culturels aux personnes handicapés ». Il a été modifié par le projet de loi de finances pour 2012, qui a ajouté plusieurs sous-indicateurs relatifs aux établissements d'enseignement supérieur. Les informations relatives au premier sous-indicateur concernant « la part des établissements recevant du public et détenant le label tourisme et handicap », ne sont pas connues en raison de la modification de son périmètre à partir du PAP 2013. S'agissant de la part des établissements ESC accessibles aux personnes à mobilité réduite, aucune évolution n'a eu lieu depuis 2010, le taux restant fixe à 67,6 %. Parmi ces établissements, seulement 21,6 % sont en conformité avec la loi du 11 février 2005 (loi n° 2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées). Cependant, il faut souligner que 62,1 % des établissements non accessibles selon la loi de 2005 ont débuté des travaux de mise en conformité.

3. Objectif n° 3 « Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions de soutien »

Le coût des fonctions soutien par ETP est en augmentation par rapport aux années précédentes, et reste toujours supérieur à la cible du projet annuel de performances. Le rapport annuel de performances note toutefois que l'augmentation de ce coût s'explique par deux causes :

– la diminution du nombre d'ETP réalisé par un travail de fiabilisation du périmètre ETP en cours d'année. Cette diminution augmente mathématiquement le ratio (ce travail a permis de remettre en cohérence le périmètre des ETP qui constitue le dénominateur de cet indicateur) ;

– les limites atteintes aujourd'hui par la réduction des dépenses de fonctionnement au regard de missions toujours plus étendues.

Le résultat du ratio « efficacité de la gestion des ressources humaines » est conforme aux prévisions en s'établissant à 2,5 %. La plus grande mutualisation des fonctions de soutien au sein du secrétariat général du ministère, le déploiement interministériel du Système d'information des Ressources Humaines à partir de 2013, ainsi que le raccordement de l'opérateur national de paye (ONP) à partir de 2014, devraient permettre des mutualisations supplémentaires.

Enfin, l'efficacité immobilière, exprimée par un ratio retraçant la surface utile nette par personne physique, augmente depuis 2011 pour atteindre 13,68 m² par poste de travail. Cette dégradation de l'efficacité est due à la prise en compte de certains locaux (locaux situés rue du Renard et 12 rue de Louvois) dans le calcul de l'indicateur. Les diminutions d'implantation prévues en 2013 devraient en revanche permettre de réduire le ratio d'occupation à 13 m² par poste de travail.

**CULTURE :
PATRIMOINES**

Commentaire de M. Jean-François LAMOUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX PATRIMOINES	84
A. L'EXÉCUTION GLOBALE DU PROGRAMME EST MARQUÉE PAR UNE CERTAINE SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES	84
B. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION S'ÉCARTE PARFOIS SENSIBLEMENT DES PRÉVISIONS INITIALES	87
C. UNE DÉPENSE FISCALE LARGEMENT SUPÉRIEURE AUX ESTIMATIONS.....	90
II. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME PATRIMOINES : DES RÉSULTATS EN AMÉLIORATION PAR RAPPORT À L'EXERCICE ANTÉRIEUR ET GLOBALEMENT CONFORMES AUX OBJECTIFS	91
A. OBJECTIF N° 1 « AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES » : DES PERFORMANCES ENCOURAGEANTES	91
B. OBJECTIF N° 2 « ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL » : DE BONS RÉSULTATS QUI PLAIDENT POUR UNE REDÉFINITION DE CERTAINS OBJECTIFS	93
C. OBJECTIF N° 3 « ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS » : DES RÉALISATIONS TRÈS POSITIVES.....	95

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX PATRIMOINES

A. L'EXÉCUTION GLOBALE DU PROGRAMME EST MARQUÉE PAR UNE CERTAINE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS DISPONIBLES

Volet majeur de notre politique culturelle regroupant plusieurs établissements et institutions parmi les plus réputés au monde, le programme 175 *Patrimoines* représente environ un tiers de la dépense inscrite à la mission *Culture* (33,7 % en autorisations d'engagement et 31,8 % en crédits de paiement). En 2012, ce sont 918,02 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 872,04 millions d'euros de crédits de paiement (CP) qui auront *in fine* été ouverts au profit de la politique patrimoniale. Ces deux agrégats comprennent :

– les crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale (LFI) : 804,85 millions d'euros en AE et 861,5 millions d'euros en CP (des fonds de concours et autres attributions de produits étaient en outre prévus à hauteur de 1,8 million d'euros en AE et 19,07 millions d'euros en CP) ;

– les ouvertures effectuées en cours d'exercice par voie de fonds de concours et d'attribution de produits ;

– le solde des mouvements de crédits opérés en gestion (arrêtés de report sur des crédits de 2011 non consommés, décrets de transfert, décrets de virement, d'avance et d'annulation, et mesures votées en lois de finances rectificatives notamment).

SYNTHÈSE DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES

(en euros)

		AE	CP
Loi de finances initiale		804 849 512	861 505 291
Loi de finances rectificative	Ouvertures	145 000	145 000
	Annulations	- 21 130 000	- 23 130 000
	Solde	- 20 985 000	- 22 985 000
Total des mouvements de crédits en gestion dont :		21 382 977	33 520 596
Reports		7 469 199	28 669 176
Virements	Ouvertures		
	Annulations	- 472 875	- 5 772 875
	Solde	- 472 875	- 5 772 875

Transferts	Ouvertures	2 496 616	3 496 616
	Annulations	- 200 000	- 200 000
	Solde	2 296 616	3 296 616
Décrets d'avance	Annulations	- 3 130 228	- 16 200 000
Annulations		- 1 492 469	- 687 185
Fonds de concours		15 781 801	23 283 931
Attributions de produits		930 933	930 933
Reports d'AE 2011 affectées non engagées		112 770 000	
Total des crédits disponibles		918 017 489	872 040 887
Crédits consommés		774 418 209	801 843 879

Source : note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes ; rapport annuel de performances 2012.

Au terme de l'exercice 2012, la consommation de crédits atteint, en valeur absolue, 774,41 millions d'euros en AE et 801,84 millions d'euros en CP. Rapportés aux crédits ouverts en loi de finances initiale (prévisions de fonds de concours et d'attributions de produits comprises), le taux de consommation s'élève à 96 % en AE et 91,06 % en CP.

Relativement à l'ensemble des crédits ouverts en gestion (cf. *supra*), ce taux atteint 84,36 % en AE et 91,95 % en CP, ce qui témoigne d'une sous-consommation assez sensible des crédits, notamment en AE. Il est certes aisé de formuler une telle remarque *a posteriori*. Toutefois, on ne peut que s'interroger sur le calibrage des AE en loi de finances initiale eu égard à l'importance des AE affectées non engagées en 2011 et ayant fait l'objet d'un report de droit en 2012 (environ 112,8 millions d'euros). En effet, il n'est pas improbable que l'impossibilité d'engager en 2011 une partie au moins de ces AE était acquise dès la préparation du projet de loi de finances. Le total d'AE disponibles s'est élevé *in fine* à 918 millions d'euros, pour des besoins de financement constatés à l'issue de l'exercice de 774,41 millions d'euros. De fait, on relève un écart non négligeable de 143,6 millions d'euros – supérieur au montant des AE reportées car non engagées en 2011 – entre les AE ouvertes et celles effectivement consommées.

Les mêmes observations valent, dans une moindre mesure, en ce qui concerne le total des CP disponibles dont plus de 8 % n'ont finalement pas été consommés. Le rapport annuel de performances indique que le reliquat de CP non consommés – soit quelque 59,66 millions d'euros ⁽¹⁾ – a fait l'objet d'une demande de report sur l'exercice 2013, notamment pour assurer la couverture des opérations menées sur les monuments historiques financées par des crédits d'intervention.

(1) Soit la différence entre les CP consommés (801,84 millions d'euros) et les CP prévus en loi de finances initiale hors montants prévisibles des fonds de concours et attributions de produits (861,5 millions d'euros).

Enfin, l'exercice 2012 se veut conforme à la tradition désormais bien ancrée – mais qui devrait prendre fin suite aux réformes du mode de financement de l'archéologie préventive votées entre 2011 et 2013 ⁽¹⁾ de surconsommation massive de crédits au titre de l'action 9.

EXÉCUTION 2012 DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME *PATRIMOINES*

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 175 Patrimoines	806 649 512	774 413 866	96 %
01 Patrimoine monumental	343 811 477	291 751 801	84,86 %
02 Architecture	26 767 202	30 856 838	115,28 %
03 Patrimoine des musées de France	368 911 862	380 818 037	103,23 %
04 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	37 730 348	28 685 736	76,03 %
07 Patrimoine linguistique	2 646 333	2 836 656	107,19 %
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	16 706 024	15 411 757	92,25 %
09 Patrimoine archéologique	10 076 266	24 053 041	238,71 %

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

Source : rapport annuel de performances 2012 ; calculs du Rapporteur spécial.

EXÉCUTION 2012 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *PATRIMOINES*

(en euros)

	Prévision LFI (a)	Consommation	Taux de consommation
Programme 175 Patrimoines	880 575 291	801 843 415	91,06 %
01 Patrimoine monumental	381 730 067	303 963 635	79,63 %
02 Architecture	27 763 202	29 479 614	106,18 %
03 Patrimoine des musées de France	392 939 738	398 773 167	101,48 %
04 Patrimoine archivistique et célébrations nationales	49 276 661	32 176 346	65,3 %
07 Patrimoine linguistique	2 646 333	2 836 656	107,19 %
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	16 706 024	15 258 567	91,34 %
09 Patrimoine archéologique	9 513 266	19 355 430,0	203,46 %

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

Source : rapport annuel de performances 2012 ; calculs du Rapporteur spécial.

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

B. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION S'ÉCARTE PARFOIS SENSIBLEMENT DES PRÉVISIONS INITIALES

Il convient de rappeler à titre liminaire que les mouvements de crédits en gestion sont globalisés au niveau du programme. Leur ventilation par action est parfois renseignée dans le rapport annuel de performances, mais pas systématiquement. De fait, en règle générale, ce n'est que relativement aux crédits ouverts en loi de finances initiale que le commentaire de l'exécution par action peut s'effectuer.

Le Rapporteur spécial tient à saluer la poursuite des efforts tendant à l'enrichissement des documents budgétaires, notamment en ce qui concerne la *Justification au premier euro* (JPE) du rapport annuel de performances.

● Action 1 *Patrimoine monumental*

Les crédits alloués en loi de finances initiale à l'action 1 *Patrimoine monumental* présentent des taux de consommation relativement peu élevés d'environ 85 % pour les AE et 80 % pour les CP, et dans la continuité de l'exercice 2011 pour ce qui concerne ces derniers.

C'est principalement l'exécution des crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques qui explique les écarts constatés en CP (*cf.* tableau *infra*). Au total, environ 77 % des AE et 76,2 % des CP ont été consommés. En d'autres termes, près du quart des crédits ouverts n'ont pas été mobilisés. Parmi les facteurs à l'origine de ces résultats, citons :

– le report de 37 millions d'euros de CP sur l'exercice 2013, dû au rythme de consommation des crédits moins soutenu qu'anticipé sur 2012, ainsi qu'à l'effort de maîtrise de la dépense publique en fin d'exercice ;

– la mise en réserve de crédits, les crédits gelés résiduels constatés en fin d'exercice (27 millions d'euros pour l'ensemble du programme) ayant fait l'objet d'un report sur 2013 ;

– l'abondement traditionnel des crédits d'archéologie préventive (action 9) par transfert depuis l'action 1 (*cf. infra*) ;

– d'autres mouvements de fongibilité ⁽¹⁾.

(1) Par exemple le redéploiement de 3,75 millions d'euros de crédits (AE=CP), initialement prévus pour le financement de la Maison de l'Histoire de France, au profit du Centre Pompidou (opérations sur les centrales d'air) et du musée Rodin (rénovation et confortation des planchers).

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

(en millions d'euros)

	LFI 2012		Exécution 2012	
	AE	CP	AE	CP
Monuments historiques « hors grands projets »	304,66	329,21	245,15	241,63
<i>Dont crédits d'entretien</i>	55,57	55,57	38,52	36,39
<i>Dont crédits de restauration</i>	241,84	266,39	196,29	194,44
Monuments historiques « grands projets »	37,75	33,01	18,18	34,11
Total crédits budgétaires	342,41	362,22	263,33	275,74
Ressources extra-budgétaires allouées au CMN	10	10	8	8
TOTAL	352,41	372,22	271,33	283,74
Taux de consommation			77 %	76,2 %

Source : rapport annuel de performances 2012 ; calculs du Rapporteur spécial.

Rappelons que la compensation, aux institutions patrimoniales, de la perte de recettes subie au titre de la gratuité d'accès des jeunes de 18-25 ans a été opérée *via* la libération des crédits précédemment gelés au sein de la réserve de précaution. Elle a permis l'abondement des subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs du programme (principalement sur les actions 1 et 3).

● *Action 2 Architecture*

L'action 2 *Architecture* a connu plusieurs mouvements de crédits en gestion. Parmi les faits notables, on peut noter que la subvention pour charges de service public allouée à la Cité de l'architecture et du patrimoine a fait l'objet d'un léger abondement afin d'assurer le remboursement de la mise à disposition de personnels⁽¹⁾, et la compensation de la gratuité de l'accès aux collections permanentes pour les 18-25 ans⁽²⁾. Il convient toutefois de préciser qu'un tel abondement a été quasi-intégralement compensé par une diminution parallèle de certains crédits (conséquence de la réserve de précaution notamment).

En outre, des crédits auront été débloqués au bénéfice des ménages (0,46 million d'euros en CP) et des entreprises (0,11 million d'euros en CP) au titre des dépenses d'intervention afin de soutenir les travaux engagés par ces particuliers et sociétés aux abords des monuments historiques. Les collectivités territoriales auront également bénéficié d'une assistance budgétaire au titre du financement des dispositifs afférents au label Villes et pays d'art et d'histoire (2,46 millions d'euros en AE et 2,35 millions d'euros en CP) ainsi qu'aux

(1) À hauteur de 1 million d'euros en AE=CP.

(2) À hauteur de 0,23 million d'euros en AE=CP.

dépenses en secteurs sauvegardés ⁽¹⁾ (études relatives à de telles zones et travaux engagés par les propriétaires publics aux abords de monuments historiques situés en leur sein).

- Action 3 *Patrimoine des musées de France*

L'exécution des crédits consacrés au patrimoine muséal est en phase avec les prévisions effectuées en loi de finances initiale, avec des taux de consommation d'environ 103 % en AE et 101,5 % en CP.

Au titre des mouvements financiers effectués en cours d'exercice, on peut citer :

- la compensation de la gratuité d'accès aux collections permanentes pour les 18-25 ans et les enseignants titulaires du Pass Éduc (17,3 millions d'euros en AE comme en CP) ;

- des abondements nécessaires au financement de diverses dépenses de fonctionnement : gestion des sites Internet de la RMN-GP, opérations sur les centrales d'air du Centre Pompidou notamment ;

- la dissolution de la Maison de l'Histoire de France, qui s'est traduite par un redéploiement de crédits au profit d'opérateurs qui devaient en constituer le réseau.

- Action 4 *Patrimoine archivistique et célébrations nationales*

L'action 4 présente des taux de consommation de crédits très inférieurs aux prévisions (environ 76 % en AE et 65 % en CP).

Ceci s'explique par les évolutions qui ont touché les dépenses d'investissement, particulièrement mises à contribution au titre de diverses annulations de crédits, à hauteur de 9 millions d'euros en AE et de 12,6 millions d'euros en CP, portées par voie législative ⁽²⁾ et réglementaire ⁽³⁾.

- Action 7 *Patrimoine linguistique*

L'action 7 présente une surconsommation de crédits (7 % environ), qui demeure toutefois modeste en valeur absolue (0,19 million d'euros).

Le surplus a notamment permis d'abonder les crédits d'intervention de la délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF), en particulier les financements déconcentrés ⁽⁴⁾.

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

(2) Loi de finances rectificative n° 2012-354 du 14 mars 2012.

(3) Décret d'avance n° 2012-1333 du 30 novembre 2012 portant ouverture et annulation de crédits.

(4) Soutien au financement de l'office public de politique linguistique Euraska et de l'office public de la langue bretonne notamment.

● Action 8 *Acquisition et enrichissement des collections publiques*

L'exécution des crédits de l'action 8 est globalement en ligne avec les prévisions. Les écarts constatés par rapport à la loi de finances initiale sont majoritairement dus aux effets de la mise en réserve.

Si un complément de subvention au bénéfice du musée du quai Branly n'a pu être effectué et a fait l'objet d'un report en 2013, des mouvements internes à l'action ont permis notamment au domaine de Chambord⁽¹⁾ et au Centre Pompidou⁽²⁾ d'étoffer leurs collections.

● Action 9 *Patrimoine archéologique*

En 2012 une fois encore, l'action 9 a vu ses crédits budgétaires augmenter sensiblement grâce à des versements complémentaires et des mouvements en provenance d'autres actions du programme. Le Rapporteur spécial ne reviendra pas ici sur les raisons qui conduisent à un maintien sous perfusion budgétaire de l'archéologie préventive, lesquelles ont déjà été largement exposées⁽³⁾. Il formule toutefois le vœu que l'exécution 2012 mette fin – il n'est pas interdit d'espérer après la réforme du financement de l'archéologie préventive – à la longue tradition de sous-financement chronique de cette politique publique.

Ainsi, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) aura bénéficié en gestion d'un abondement de 5 millions d'euros (AE=CP) financé par redéploiements à partir des actions 1 et 4, ainsi que d'un surcroît de crédits au titre de ses dépenses d'intervention de 5,04 millions d'euros en AE et de 4,29 millions d'euros en CP couverts une diminution à due concurrence des financements alloués à l'action 1.

C. UNE DÉPENSE FISCALE LARGEMENT SUPÉRIEURE AUX ESTIMATIONS

Le montant total de la dépense fiscale rattachée au programme *Patrimoines* atteint 153 millions fin 2012 pour une prévision de 111 millions d'euros, soit un différentiel de 37,8 %.

Certains dispositifs présentent des écarts particulièrement impressionnants, ce qui témoigne *a posteriori* d'un certain optimisme des services concernés lors de l'élaboration du projet de loi de finances. Ainsi, alors que le nouveau dispositif « Malraux »⁽⁴⁾ ne devait entraîner qu'une perte de recettes minimale – 4 millions d'euros –, le chiffrage actualisé fin 2012 atteint 28 millions d'euros, soit une moins-value pour le Trésor public 7 fois plus importante qu'anticipée, sans qu'aucune modification législative ou réglementaire ne soit intervenue en cours d'exercice afin d'assouplir ce régime.

(1) *Acquisition de la Tapisserie de la tenue des Mois.*

(2) *Acquisition de Gravidia, tableau d'André Masson.*

(3) Cf. notamment rapport d'information Assemblée nationale n° 3798 sur le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées, et rapport spécial n° 251 annexe 9 (commentaire de l'article 63 du projet de loi de finances pour 2013).

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

L'ancien régime « Malraux » quant à lui, censément en décroissance, aura généré une dépense fiscale environ 3 fois plus élevée que prévue, avec 23 millions d'euros constatés pour un chiffrage de 7 millions d'euros seulement en loi de finance initiale.

Comme les années précédentes, on peut regretter l'absence de rattachement au moins partiel à l'un des programmes de la mission – pour leur volet « soutien à la culture » – des réductions d'impôt prévues aux articles 200 (particuliers) et 238 *bis* (entreprises) du code général des impôts, alors que ces dispositifs fiscaux concernent notamment le mécénat culturel.

II. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME PATRIMOINES : DES RÉSULTATS EN AMÉLIORATION PAR RAPPORT À L'EXERCICE ANTÉRIEUR ET GLOBALEMENT CONFORMES AUX OBJECTIFS

L'analyse des objectifs et indicateurs de performance attachés au programme *Patrimoines* révèle des résultats très satisfaisants. Par rapport à l'exercice 2011, plus de 81 % des indicateurs présentent une amélioration de leurs résultats ou un niveau égal de réalisation. En outre, ces mêmes performances sont globalement en ligne avec les objectifs assignés dans le cadre de la loi de finances initiale : plus de 72 % des cibles ont été atteintes et, lorsque tel n'est pas le cas, des explications objectives peuvent être avancées.

A. OBJECTIF N° 1 « AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES » : DES PERFORMANCES ENCOURAGEANTES

Tous les résultats de l'objectif n° 1 sont en hausse par rapport à 2011, ce qu'il convient de saluer. Par rapport aux cibles assignées en loi de finances initiale pour 2012, les réalisations sont cependant plus contrastées.

Traditionnellement, un certain optimisme entoure la détermination des valeurs prévisionnelles attachées à l'avancement des travaux de récolement ⁽¹⁾ des collections dans les musées nationaux. Il est vrai que, en vertu d'une obligation légale ⁽²⁾, la procédure de récolement doit s'achever d'ici 2014. Il n'est donc pas totalement surprenant que les pouvoirs publics fassent preuve de volontarisme en

(1) Rappelons que le récolement est « l'opération qui consiste à vérifier, sur pièce et sur place, à partir d'un bien ou de son numéro d'inventaire :

- la présence du bien dans les collections ;
- sa localisation ;
- l'état du bien ;
- son marquage ;

- la conformité de l'inscription à l'inventaire avec le bien ainsi que, le cas échéant, avec les différentes sources documentaires, archives, dossiers d'œuvres, catalogues.» (article 11 de l'arrêté du 25 mai 2004 fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire, du registre des biens déposés dans un musée de France et au récolement.

(2) En application de l'article L. 451-2 du code du patrimoine, les collections des musées de France font l'objet d'un récolement décennal.

la matière. De fait le taux de récolement hors musées de la préhistoire ⁽¹⁾ – dont la spécificité des collections, notamment leur volumétrie, conduit à les distinguer des autres musées nationaux – a progressé de plus de 12 points par rapport à 2011 (environ 54 %) et ne se révèle inférieur que de 6 points à la cible du PAP.

Comme l'année précédente, l'indicateur 1.2 relatif au développement des programmes de travaux d'entretien dans les monuments historiques dépasse sa cible. Ainsi, les crédits d'entretien représentent plus de 19 % des crédits de restauration consacrés aux monuments historiques (pour un objectif de 15 %). Ce niveau d'entretien est notamment le résultat de l'action volontariste tant du réseau du Centre des monuments nationaux que des DRAC en régions. Toutefois, considérant que la cible est largement dépassée, il est possible de s'interroger, comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, sur un éventuel recalibrage des crédits affectés à ces opérations, soit qu'il s'agisse de diminuer les financements fléchés vers l'entretien, soit qu'il convienne de revaloriser les crédits de restauration afin de se rapprocher de l'objectif de 15 % ⁽²⁾.

L'indicateur et les sous-indicateurs dédiés au suivi de la qualité de la maîtrise d'ouvrage de l'État témoignent de bonnes performances ⁽³⁾. Les délais de mise en œuvre des opérations sont tenus, de même que les coûts. Ainsi, plus de 95 % des projets de restauration des monuments historiques programmés en année N débutent cette même année (un résultat supérieur de 5 points à la cible, et en amélioration de 4 points par rapport à 2011). Par ailleurs, la proportion entre le coût total des opérations passées sous convention-cadre de l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture ⁽⁴⁾ (OPPIC) à réception des travaux et le coût prévu dans les avant-projets définitifs de telles opérations s'élève à 87,5 % environ. Ce bon résultat s'explique par l'avancement plus rapide de certains chantiers, qui ont permis de réaliser des économies et de limiter les révisions de prix.

(1) Musée d'archéologie nationale de Saint-Germain-en-Laye et musée de préhistoire des Eyzies-de-Tayrac. En réintégrant ces deux musées à la base de calcul, le taux de récolement chute à 34,75 %.

(2) Objectif préconisé par l'audit de modernisation d'avril 2006 sur « la modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques ».

(3) Indicateur 1.3.

(4) Créé par le décret n° 2010-818 du 14 juillet 2010, l'OPPIC est un établissement public administratif, spécialisé dans la maîtrise d'ouvrage des équipements culturels. Issu de la fusion du Service national des travaux – SNT – et de l'Établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels – EMOC – l'OPPIC agit principalement pour le compte du ministère chargé de la Culture ou de ses établissements publics. Il peut intervenir en qualité de mandataire ou se voir attribuer toutes les prérogatives de la maîtrise d'ouvrage en matière de restauration de monuments insignes comme dans la conduite d'opérations de construction et de réhabilitation.

B. OBJECTIF N° 2 « ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL » : DE BONS RÉSULTATS QUI PLAIDENT POUR UNE REDÉFINITION DE CERTAINS OBJECTIFS

Les sous-indicateurs relatifs à l'accessibilité physique des collections (taux d'ouverture des salles, coûts de la surveillance et part des fonds accessibles) témoignent de bonnes réalisations qui, si elles ne sont pas toujours conformes aux cibles déterminées en loi de finances initiale, sont tout à fait satisfaisantes. Ainsi, si le taux d'ouverture des salles est légèrement inférieur à l'objectif (92,6 % contre 95 %) et même en retrait par rapport à l'année 2011 (93,7 %), il demeure élevé. En outre, comme le souligne le RAP, le fléchissement observé est purement optique et résulte en réalité d'une amélioration du renseignement de l'indicateur par les musées SCN qui s'est traduite par une minoration du taux d'environ un point.

Si le coût de la surveillance des salles est très hétérogène d'un établissement à l'autre du fait de la diversité des surfaces, des équipements, et de la réalisation ou non de travaux conduisant à la fermeture ou à la réouverture de certains espaces, il n'en demeure pas moins que celui-ci est en diminution. Ainsi, globalement, entre 2011 et 2012, si la surface des salles ouvertes au public a crû de 6 %⁽¹⁾, la croissance des coûts de surveillance a été limitée à 3 % et atteint 275,14 €/m², pour une cible à 280 €/m².

La part des fonds accessibles par rapport aux fonds conservés continue de progresser (87,17 %). Elle dépasse les réalisations 2011 (83,83 %), ainsi que la cible déterminée en loi de finances initiale (>85 %).

La fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales reste très élevée et en progression constante, ce que le Rapporteur spécial tient à saluer. Il faut toutefois rappeler que les cibles assignées pouvaient paraître modestes, eu égard à la dynamique de la fréquentation observée ces dernières années. De fait, il ne serait sans doute pas inutile de recalibrer l'objectif en affichant une cible plus volontariste. Ainsi, plus de 43 millions de visiteurs se sont rendus dans les établissements de notre réseau culturel, une réalisation qui dépasse largement les prévisions de la loi de finances initiale (>36 millions) et qui témoigne d'une croissance impressionnante de 7,2 % par rapport à 2011. L'harmonisation des modalités de décompte des visites n'explique qu'une infime partie de cette progression (1,5 million de visiteurs réintégrés à la base). Les musées nationaux méritent un éloge particulier, avec une progression de leur fréquentation d'environ 10 %. Il convient toutefois de tempérer l'enthousiasme que pourrait produire la lecture de ces chiffres bruts en rappelant que la fréquentation se concentre – mais ce n'est guère étonnant – sur un nombre somme toute très réduit d'établissements : 7 musées attirent 90 % des visiteurs de l'ensemble des musées nationaux, et 8 monuments réalisent 70 % de la fréquentation totale de ces institutions.

(1) Cette augmentation est notamment concentrée au sein du musée du Louvre, avec l'ouverture du département des Arts de l'Islam et des espaces dédiés à l'Orient méditerranéen dans l'Empire romain, ainsi qu'à la réouverture des salles consacrées à l'Égypte copte et à la Grèce préclassique.

La part du jeune public dans la fréquentation des institutions patrimoniales décroît légèrement par rapport à 2011 (14,67 % contre 15,22 %) et se révèle inférieure à l'objectif fixé (>17 %). Deux facteurs permettent de l'expliquer. En premier lieu, l'harmonisation des méthodes de décompte des visites (*cf. supra*) a entraîné une baisse d'un point de l'indicateur. En second lieu, la part des jeunes a mathématiquement diminué du fait d'une progression réelle mais moindre de ce public par rapport à l'augmentation de la fréquentation totale (+ 3,5 % contre + 7,5 %). En d'autres termes, davantage de jeunes visiteurs se rendent dans nos institutions patrimoniales (+ 200 000 environ en 2012) – ce dont il faut se réjouir – mais les autres publics fréquentent ces lieux culturels encore plus assidûment.

La part des 18-25 ans ressortissants de l'Union européenne dans la fréquentation des collections permanentes de ces mêmes institutions a progressé de plus d'un point par rapport à 2011 et dépasse la cible prévisionnelle. Elle s'établit à 10,7 %, contre 9,49 % l'année précédente, et pour un objectif supérieur à 9,5 %.

Le Rapporteur spécial tient à saluer l'effort de redéfinition des indicateurs permettant le suivi de la satisfaction du public. Il avait pu déplorer le caractère incomplet des indicateurs précédents ⁽¹⁾ – avec un nombre réduit d'établissements servant de base à l'enquête, et des données souvent indisponibles – et l'absence d'harmonisation entre ces indicateurs. Le panel des établissements s'est étoffé et reflète plus fidèlement le paysage patrimonial français ⁽²⁾. Les résultats sont tout à fait encourageants, près d'un quart des visiteurs jugeant que « *la visite a dépassé leurs attentes* » (24,1 % pour les musées nationaux, et 23,8 % pour les monuments nationaux du panel). Le score de recommandation ⁽³⁾ des musées nationaux est très satisfaisant et en forte hausse (+ 11,4 points, à 46,4), souvent tiré par de grands établissements (notamment le Louvre, avec 62,6 points, et le musée d'Orsay avec 49,6 points). Si les monuments nationaux enregistrent un léger fléchissement de leurs résultats pour les deux sous-indicateurs, il est notamment dû à l'élargissement du panel (10 monuments contre 4 précédemment).

(1) Cf. rapport Assemblée nationale n° 75 sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011, commentaire du rapport annuel de performances du programme Patrimoines.

(2) Dans le cadre de l'exécution 2011, outre le musée du Louvre, seuls six établissements du réseau CMN étaient analysés : Carcassonne, Aigues Mortes, Basilique Saint-Denis, Vincennes, Abbaye de Brou, Villa Savoye. Pour l'exécution 2012, ce sont 23 établissements abritant des musées nationaux relevant du programme Patrimoines et 10 monuments nationaux gérés par le CMN qui ont fait l'objet d'un suivi de la satisfaction du public.

(3) Le score de recommandation mesure la différence entre la part des visiteurs « prescripteurs » et la part des visiteurs « détracteurs ». Les « prescripteurs » sont les visiteurs ayant répondu 9 ou 10 à la question « Sur une échelle de 0 à 10, jusqu'à quel point recommanderiez-vous la visite de ce musée (monument) à un ou des personnes de votre entourage ? ». Les « détracteurs » sont les visiteurs ayant répondu entre 0 et 6 à la même question.

C. OBJECTIF N° 3 « ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS » : DES RÉALISATIONS TRÈS POSITIVES

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 augmentation par rapport à 2011 – 2,28 % contre 2,04 % – et dépasse la cible prévue (2 %). Cela signifie que lorsque l'État engage 1 € dans un projet de restauration, les partenaires à l'opération financent 2,28 € supplémentaires.

Le développement des ressources propres des institutions patrimoniales et architecturales est en progression constante, ce qu'il convient de saluer⁽²⁾. Tous les sous-indicateurs progressent par rapport à l'année antérieure et dépassent ou sont conformes aux prévisions. Comme souvent dans le champ des institutions patrimoniales, les situations sont très diverses d'un établissement à l'autre. Tous ne peuvent développer intensément leur fréquentation ou mobiliser fortement le mécénat. La progression des ressources propres dans le réseau des musées nationaux a été portée par une excellente fréquentation (*cf. supra*) qui a dopé les recettes de billetterie et a conduit à un taux de ressources propres de 40,69 %, contre 38,39 % l'an passé.

Le taux provisoire de ressources des musées nationaux provenant du mécénat stagne par rapport aux prévisions avec une progression de 4 % mais est toutefois supérieur aux 3,75 % de 2011, ce qui est notable dans un contexte de crise économique et financière qui ne facilite pas la mobilisation des mécènes. De fait, seuls trois établissements ont réussi à augmenter la part de ces ressources : le musée du quai Branly, le musée d'Orsay et de l'Orangerie, et le musée des Arts décoratifs.

(1) Indicateur 3.1.

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

DÉFENSE :
PRÉPARATION DE L'AVENIR

Commentaire de M. François CORNUT-GENTILLE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UN PROGRAMME RENFORCÉ AU SEIN DE LA MISSION <i>DÉFENSE</i>.....	98
A. DES CRÉDITS EN HAUSSE QUI CONFIRMENT LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA FONCTION DE RENSEIGNEMENT	98
B. UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS QUI PROFITE ESSENTIELLEMENT À LA DGSE.....	99
II. DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES MALGRÉ DES INDICATEURS PARFOIS SUJETS À CAUTION.....	100
A. UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE TECHNOLOGIQUE SUSPENDUE PAR LA RÉDUCTION DES BUDGETS DE DÉFENSE.....	100
B. DES INTERROGATIONS CONCERNANT LA FIABILITÉ DES INDICATIONS FOURNIES SUR LE CONTRÔLE DES SITES SENSIBLES ET DES EXPORTATIONS D'ARMEMENTS.....	100

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

Le présent rapport concerne uniquement le programme 144 étant donné que le programme 146 fait l'objet d'un rapport d'information spécifique présenté par MM. Jean-Jacques Bridey et François Cornut-Gentille.

I. UN PROGRAMME RENFORCÉ AU SEIN DE LA MISSION DÉFENSE

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

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

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2011 QUI CONFIRMENT LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA FONCTION DE RENSEIGNEMENT

Avec 1,9 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,79 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), le programme 144 est le moins doté de la mission *Défense* sur le plan budgétaire. Il bénéficie néanmoins d'AE supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2011 qui avait doté ce programme de 1,84 milliard d'euros en AE et de 1,78 milliards en CP.

Cette hausse se poursuit par l'augmentation, en loi de finances initiale 2013, de 128 millions d'euros des CP par rapport à l'exécution 2012, qui s'explique principalement par l'effort effectué en faveur des études amont dont les CP sont passés de 633 millions d'euros à 707 millions d'euros entre 2012 et 2013.

Depuis plusieurs années l'exécution des CP ne présente pas d'écart important par rapport à la loi de finances initiale (LFI), tandis que l'utilisation des AE s'est révélée inférieure au montant de la LFI en 2011 et en 2012, du fait d'une gestion prudente tenant compte, en 2011, du retard de perception des recettes exceptionnelles des cessions de bandes de fréquence et, en 2012, de la volonté de ne pas prendre de décision difficilement réversible avant les arbitrages politiques attendus dans le cadre de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM) en 2013.

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE 2011 À 2013

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement (M€)	LFI 2011	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012	LFI 2013
Titre 2	569	577	597	607	633
Hors titre 2	1 272	1 180	1 306	1 184	1 350
Total P 144	1 841	1 757	1 903	1 791	1 983

Crédits de paiement (M€)	LFI 2011	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012	LFI 2013
Titre 2	569	577	597	607	633
Hors titre 2	1 223	1 206	1 192	1 174	1 272
Total P 144	1 792	1 783	1 789	1 781	1 905

Source : données d'exécution budgétaire et LFI.

La croissance de la masse salariale de 30 millions d'euros entre 2011 et 2012 s'explique en partie par la croissance des effectifs qui sont passés de 8 618 à 8 668 ETPT entre 2011 et 2012. Au sein de la mission Défense, le programme 144 est ainsi le seul à bénéficier d'une progression de ses effectifs.

B. UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS QUI PROFITE ESSENTIELLEMENT À LA DGSE

Le programme 144 rassemble 3 % des effectifs du ministère de la Défense. Il se décompose en 49,6 % de personnel civil et 50,4 % de militaires.

Le plafond d'emplois du programme 144 se situe à 8 761 ETPT en LFI pour 2012 contre 8 618 en 2011. 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 entre 2009 et 2014 a été prévu en conséquence. Le schéma d'emplois 2012 se décompose donc de la manière suivante :

- 130,5 ETPT supplémentaires au titre des créations « connaissance et anticipation » en 2012,
- 50 ETPT au titre des suppressions d'emplois en 2012,
- 12 ETPT au titre des transferts,
- 19,5 ETPT supplémentaires au titre des créations d'emplois Cyber défense.

Cette hausse bénéficie pour l'essentiel à la DGSE, qui, pour l'exercice 2012, a bénéficié de 95 emplois supplémentaires. 95 emplois supplémentaires sont prévus en 2013, puis 45 en 2014. Par rapport à l'échéancier initial, il est à noter que la cible a été légèrement infléchie en 2011, avec 162 recrutements au lieu de 165 (soit 156 ETPT au lieu de 157,5), suite au transfert de 3 agents à la nouvelle Académie du renseignement.

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

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

A. UNE COOPÉRATION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE TECHNOLOGIQUE SUSPENDUE PAR LA RÉDUCTION DES BUDGETS DE DÉFENSE

On note toutefois que le taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie se situe à un niveau inférieur à celui attendu, notamment pour les études amont (15,8 % en 2012 soit une baisse de deux points par rapport à l'exercice précédent, qui résulte du faible nombre de nouvelles coopérations lancées en 2011).

Cette diminution a été particulièrement visible pour les coopérations se déroulant dans le cadre de l'Agence européenne de défense (AED) en raison des difficultés financières de la plupart des pays européens : seuls deux accords de coopération technique impliquant la France ont été signés en 2011 (pour une réalisation effective en 2012).

La situation s'est légèrement améliorée en 2012 puisque la France a signé dix nouveaux accords sous l'égide de l'AED. Toutefois, il est probable que la coopération en Europe restera faible au cours des prochaines années.

B. DES INTERROGATIONS CONCERNANT LA FIABILITÉ DES INDICATIONS FOURNIES SUR LE CONTRÔLE DES SITES SENSIBLES ET DES EXPORTATIONS D'ARMEMENTS

L'évaluation de la performance en matière de sécurité des sites relève de l'indicateur 2.3 « Taux des sites du domaine militaire et des sites industriels et économiques liés à la défense inspectés dans les délais prescrits ». Si le résultat affiché est de 91 %, soit légèrement inférieur à la cible de 94 % fixée en PAP 2012, aucune information n'est donnée concernant la qualité de ces inspections. Le Rapporteur spécial s'inquiète ainsi des multiples échos de

pénétration réussie de sites sensibles, notamment à l'arsenal de Brest où sont construits les sous-marins nucléaires français. Le maintien de cet indicateur dans l'état n'est donc que d'un intérêt très limité.

Enfin, en 2012, il convient de souligner que le délai moyen mensuel de traitement des dossiers d'exportation de matériels de guerre rapporté au nombre de dossiers traités a été réduit de 8 jours pour la procédure normale et de 10 jours pour la procédure continue. Ces bons résultats s'expliquent, pour la procédure normale, par la mise en place de procédures harmonisées et, pour la procédure continue, par l'augmentation du périmètre d'éligibilité et par une autorégulation satisfaisante de la part des industriels. En effet, depuis la mise en place en juillet 2012 de la réforme du contrôle, les industriels sont autorisés à entamer des négociations commerciales sans disposer d'agrément préalable, ce qui les incite à une autorégulation plus poussée.

Néanmoins, le RAP 2012 fait état d'une cellule de seulement deux agents pour le contrôle continu, ce qui pose la question de la capacité de cette cellule à gérer le traitement de très nombreux dossiers en procédure continue. Les effets de cette réforme, un an après sa mise en œuvre, mériteraient donc d'être précisés.

DÉFENSE :
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Commentaire de M. Jean LAUNAY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES	104
A. UNE PROGRAMMATION INITIALE INSUFFISANTE POUR INTÉGRER LES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET AU DÉRAPAGE DE LA MASSE SALARIALE.....	105
B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS.....	109
II. LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	112
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	112
B. UN CONTRÔLE ENCORE INCERTAIN DES OPÉRATEURS RATTACHÉS AU PROGRAMME.....	113
C. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE EN ADÉQUATION AVEC LES PRÉVISIONS.....	114

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

La mission *Défense* a poursuivi en 2012 une triple transition opérationnelle (accélération du désengagement d’Afghanistan, évolution de la participation française à la force intérimaire des Nations Unies au Liban), organique (transformation des armées et services du ministère conformément à la loi de programmation militaire 2009-2014) et stratégique (lancement des travaux d’élaboration d’un nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (LBDSN)).

En loi de finances initiale (LFI) pour 2012, la mission *Défense* a été dotée de 39,9 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et de 38 milliards d’euros en crédits de paiement (CP).

En cours d’année, près de 10 milliards d’euros supplémentaires ont été autorisés en AE et 920 millions d’euros en CP, portant ainsi le volume global annuel des dotations à 49,12 milliards d’euros en AE et 38,92 milliards d’euros en CP. Toutefois, l’exécution en AE, partiellement gelée en attente de la déclinaison dans la loi de programmation militaire 2014-2019 des orientations décidées par le LBDSN, se révèle largement inférieure aux montants autorisés sur l’année (34,8 milliards d’euros), soit un taux d’exécution de 69,4 %, alors que le taux d’exécution en CP atteint presque 100 %.

Enfin, le schéma d’emplois montre une diminution des effectifs plus rapide que prévue, puisque 281 520 emplois, exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), ont été effectivement utilisés par rapport à un plafond d’emploi de 286 489 ETPT.

I. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

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

A. UNE PROGRAMMATION INITIALE INSUFFISANTE POUR INTÉGRER LES SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET AU DÉRAPAGE DE LA MASSE SALARIALE

1. Une exécution 2012 qui se situe largement au-delà des crédits inscrits en loi de finances initiale

Avec 23,4 milliards d'euros inscrits en AE et 22,9 milliards d'euros inscrits en CP en loi de finances initiale (LFI) pour 2012, soit des montants identiques à ceux programmés en 2011, le programme 178 est le plus important de la mission s'agissant du montant des crédits.

À elles seules, les dépenses de personnel (titre 2) représentent 15,53 milliards d'euros en AE et en CP pour un plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale à 252 591 ETPT.

Ce programme 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 et les dérapages de la masse salariale.

En 2012, 583 millions d'euros ont été ouverts en cours d'année pour porter le total des CP à 23,48 milliards d'euros, ainsi que 1,65 milliard d'euros en AE, portant leur volume global d'autorisations en AE à 25,24 milliards d'euros. Si ces mouvements de crédits en faveur du programme 178 sont moins importants en 2012 qu'en 2011, année marquée par l'intervention militaire en Lybie (le surcoût lié aux opérations extérieures était ainsi de 1,24 milliard d'euros), ils demeurent conséquents et témoignent de l'insuffisance de la programmation initiale.

En effet, la consommation finale des crédits se situe à 23,34 milliards d'euros en AE, soit un taux d'exécution de 92 %, et à 23,44 milliards d'euros en CP, soit un taux d'exécution proche de 100 %, soit bien au-delà des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2012. Comme en 2011, le dérapage de la masse salariale et le coût des OPEX expliquent ce décalage entre prévision et exécution.

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS - PROGRAMME 178 (AE ET CP)

(en millions d'euros)

AE	2011		2012			2013
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	Différence	PLF
Titre 2	15 491	16 054	15 534	16 306	772 (+ 5 %)	15 532
Hors titre 2	7 073	7 442	7 366	7 036	-330 (-4 %)	7 527
Total	22 564	23 496	22 900	23 342	442 (2 %)	23 059

CP	2011		2012			2013
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	Différence	LFI
Titre 2	15 491	16 054	15 534	16 306	772 (+ 5 %)	15 532
Hors titre 2	6 400	7 342	6 670	7 139	469 (+ 7 %)	6 901
Total	21891	23 396	22 204	23 445	1 241 (+ 6 %)	22 433

Source : note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

2. Des surcoûts issus des opérations extérieures en forte diminution mais une provision qui demeure sous-dimensionnée par rapport aux besoins

Après le pic de 2011 dû aux opérations en Afghanistan, en Côte d'Ivoire et en Libye, le surcoût des OPEX en 2012 a retrouvé une valeur proche de celle des années précédentes : 873 millions d'euros, notamment du fait d'une diminution des effectifs engagés de plus de 2 000 hommes. Cela correspond à un dépassement de 187 millions d'euros par rapport à la prévision de 630 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012, augmentée des 56 millions d'euros de remboursements reçus des Nations Unies.

Ainsi, bien que l'enveloppe consacrée aux OPEX soit passée de 23 millions d'euros en 2003 à 630 millions d'euros en 2011 et en 2012, la provision pour surcoût demeure insuffisante pour couvrir les opérations extérieures prévisibles au moment du vote de la loi de finances initiale.

C'est d'autant plus regrettable que, contrairement à l'année 2011 marquée par l'intervention en Libye, il n'y a pas eu d'opération majeure non prévisible en 2012. Seul le retrait des troupes d'Afghanistan a engendré un coût en transport stratégique important, lié à l'ampleur de cette manœuvre logistique.

COÛT DES OPEX EN 2012

(en millions d'euros)

	Exécuté 2009	Exécuté 2010	Exécuté 2011	LFI 2012	Ressources totales	Montants consommés en 2012	LFI 2013
Titre 2	350	330	379	310	312	312	210
Hors titre 2	520	530	868	320	561	561	420
Total OPEX	870	860	1 247	630	873	873	630

Source : rapport annuel de performances 2012.

Il y a donc un problème récurrent de calibrage de la provision pour opérations extérieures qui risque de se répéter en 2013, notamment en raison de l'intervention au Mali. Il est indispensable, afin de respecter la sincérité de la programmation budgétaire, de prévoir une enveloppe plus importante pour les opérations extérieures dans les projets de loi de finances à venir.

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

L'insuffisance de la programmation initiale s'explique également par l'incapacité du ministère de la Défense à empêcher le dérapage de la masse salariale sur le programme 178.

Avec des effectifs de 248 056 personnes en 2012, le programme 178 regroupe 88 % des personnels couverts par la mission *Défense*. Le titre 2 représente ainsi près de 70 % des crédits du programme 178, en hausse de 2 % en un an (+ 252 millions d'euros) alors que la loi de finances initiale pour 2012 ne prévoyait qu'une hausse de 43 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011.

Pour la deuxième année consécutive, le document prévisionnel de gestion du titre 2 du ministère de la Défense a donc fait l'objet d'un visa négatif de la part du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). En effet, le décret d'avance du 22 novembre 2012 a dû ouvrir en urgence 281 millions d'euros de crédits en AE et CP, dont 8,78 millions d'euros sur le CAS *Pensions*, afin de permettre le paiement des échéances de fin d'année.

Ce phénomène n'est pas nouveau car la Cour des comptes avait déjà relevé un déficit de 154 millions d'euros sur la masse salariale hors opérations extérieures et hors pensions en 2011. La situation de 2012 marque cependant une nette détérioration par rapport aux années précédentes, avec une insuffisance de CP par rapport à la loi de finances initiale en fin d'année de 465 millions d'euros (dont un montant de 407 millions d'euros hors pensions), soit 184 millions d'euros de plus que la prévision effectuée deux mois plus tôt au moment du décret d'avance.

La sous-évaluation des dépenses de personnel sur la mission *Défense* s'avère donc récurrente. Le ministère de la Défense est ainsi, selon les termes employés dans la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, « *la seule administration à ne pas parvenir à payer en temps et en heures l'ensemble de ses personnels* ».

Cela est d'autant plus incompréhensible que les réductions d'effectifs ont été supérieures aux prévisions. En effet, 7 862 ETPT ont été supprimés sur l'ensemble du programme, soit 322 ETPT de plus que ne le prévoyait le schéma

d'emploi initial. La diminution du recrutement décidée en cours d'année et le plafonnement des effectifs par grade n'ont pas suffi à enrayer le dérapage de la masse salariale.

Par conséquent, la prévision de masse salariale pour 2013 semble très peu réaliste. En effet, la loi de finances initiale pour 2013 prévoit 15,53 milliards d'euros de CP pour les dépenses de titre 2, soit un niveau comparable à celui de la loi de finances initiale pour 2012, et donc un niveau inférieur de 800 millions d'euros à l'exécution 2012.

4. Des recettes exceptionnelles supérieures aux prévisions malgré un retard de paiement

Venant abonder les crédits des différents programmes de la mission Défense, sans que la ventilation des crédits soit suffisamment détaillée dans le rapport annuel de performances, les recettes exceptionnelles ont été supérieures aux prévisions.

Les cessions des bandes de fréquences hertziennes Rubis et Félin ont en effet engendré plus de recettes que prévu : 2,26 milliards d'euros (dont 1,32 milliard d'euro en 2012) pour une prévision initiale de 1,45 milliard d'euro. Elles ont permis la consommation de 1,10 milliard d'euros au profit de la mission Défense en 2012 et une consommation de 1,07 milliard d'euros est prévue pour 2013.

Ces recettes interviennent cependant avec trois années de retard sur la prévision initiale.

Par ailleurs, il existe beaucoup plus d'incertitudes concernant le calendrier et le montant des réalisations des recettes exceptionnelles immobilières, dont les principales sont attendues des cessions d'emprises parisiennes programmées en 2014 dans le cadre de l'opération Balard. Il convient d'ailleurs de souligner que le choix du partenariat public-privé (PPP) pour la construction du nouveau siège du ministère de la Défense a placé l'opération « Balard » en dehors du périmètre du compte d'affectation spéciale (CCAS) « gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Si ce choix a permis de lancer l'opération Balard sans attendre la cession de l'îlot Saint-Germain, ce dernier reste occupé par le ministère et celui-ci pourra tirer avantage de sa cession une fois son siège installé à Balard. Le produit de la cession de l'« îlot Saint-Germain » devrait donc logiquement être intégralement affecté au budget général puisque ce dernier sera mis à forte contribution par le paiement du loyer annuel du PPP « Balard ».

5. La poursuite de la rationalisation et de la mutualisation des structures au cours de l'exercice 2012

D'importantes réformes de structures ont été achevées ou poursuivies en 2012. Sur le plan stratégique, 5 régiments, 4 bases aériennes métropolitaines et 3 bases situées outre-mer ont été fermés en cours d'année.

Les forces pré-positionnées ont également poursuivi leur adaptation : la base militaire française aux Émirats arabes unis a atteint sa pleine capacité, le pôle de coopération régionale du Sénégal est désormais opérationnel et les efforts de rationalisation se poursuivent, principalement à Djibouti, afin de rallier, en 2014, la cible en effectifs.

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

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

Après une stabilisation en 2011, le nombre d'indicateurs de ce programme est reparti à la hausse en 2012, s'établissant à 13 contre 10 en 2011, articulés autour de 8 objectifs.

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

L'indicateur correspondant au taux de satisfaction de la fonction « connaissance-anticipation » (indicateur 1.2) dépasse les prévisions fixées, ce qui témoigne d'une réactivité satisfaisante aux demandes de renseignement (le taux de satisfaction atteint 98 %). Les moyens accrus en effectifs et en crédits de la Direction du renseignement militaire (DRM) semblent donc porter leurs fruits.

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

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

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 »

Comme en 2011, il existe une interrogation forte sur les capacités de transport de l'armée de l'air : l'indicateur « Taux de satisfaction des contrats opérationnels permettant de circonscrire les crise » est en baisse pour l'armée de l'air, passant de 77 en 2010 à 59 en 2011, puis à 55 en 2012 (pour un objectif de 75), ce qui reflète l'insuffisance de la flotte de transport et son vieillissement. Après une année 2012 particulièrement difficile, 2013 pourrait marquer un infléchissement positif avec la livraison des premiers A400M et la pleine exploitation des huit Casa CN 235-300. Toutefois, les progrès ne devraient pas être significatifs avant 2014.

Au niveau du soutien aérien, les appareils de support opérationnel (avions radar et ravitailleurs) ont subi de nombreux entretiens programmés (nécessaires suite à la suractivité générée par l'opération Harmattan en Libye) et des chantiers de rénovation ont été réalisés. Les indicateurs témoignent donc en 2012 d'une faiblesse dans ce domaine.

Enfin, s'agissant de la tenue des contrats opérationnels concernant les hélicoptères, dont les performances sont loin de l'objectif affiché dans le projet annuel de performances 2012, la livraison des deux EC725 Caracal devrait permettre en 2013 une amélioration.

2. Une obligation de régénération des matériels qui a affaibli la disponibilité de ceux-ci et la capacité d'entraînement des forces en 2012

La performance en matière de préparation des forces se situe globalement en deçà des prévisions initiales pour l'année 2012 et des résultats obtenus en 2011. En effet, l'activité a été principalement axée sur la régénération des matériels engagés en opération, avec pour conséquence un faible niveau de disponibilité des matériels qui a nui à la qualité de l'entraînement.

Ainsi, pour l'armée de terre, le niveau d'activité et d'entraînement terrestre (109 journées d'entraînement par homme de terre -JPAO-) est inférieur à l'objectif fixé en LPM (150 JPAO, ajusté à 120 compte tenu du contexte opérationnel), et légèrement en deçà de la prévision 2012 (111 JPAO).

En ce qui concerne l'armée de l'air, malgré une lente remontée en fin d'année, l'activité des pilotes de chasse reste insuffisante. En effet, la phase de régénération des équipages s'allonge et la formation des plus jeunes ne peut être menée de front avec le maintien de certaines compétences complexes détenues par les équipages formés.

Enfin, la situation de la marine est contrastée. Si la disponibilité opérationnelle des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) s'est améliorée, la reconfiguration du plan d'entretien du porte-avions, suite à l'opération Harmattan (en 2011), a eu un impact sur sa disponibilité sur l'année 2012. En outre, le porte-avions restera encore indisponible au premier semestre 2013.

3. Une diminution notable du coût global de maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements

Les dépenses de MCO s'établissent à 4 290 millions d'euros en 2012, en baisse de 5,38 % par rapport à 2011 et à un niveau également inférieur à celui de 2010. Cette diminution des coûts est particulièrement sensible dans les domaines du MCO aéronautique et terrestre.

Il convient donc de saluer la poursuite de la rationalisation des organisations de maintenance, qui a permis de réduire les dépenses liées aux rémunérations et aux charges sociales. En outre, le coût moyen du MCO aéronautique à l'heure de fonctionnement a été calculé pour la première fois dans le rapport annuel de performances 2012. Il s'établit à un niveau élevé avec près de 8 656 euros par heure de vol. En revanche, les dépenses d'entretien programmé des matériels (EPM) n'ont que faiblement évolué en 2012, du fait de la nécessaire régénération technique des matériels rentrant d'opération extérieure.

Ce répit pourrait être de courte durée puisque la mise en service d'équipements nouveaux s'est accompagnée d'une augmentation des coûts de MCO, notamment pour les avions de chasse Rafale et Mirage. Pour les équipements les plus sophistiqués, le coût d'entretien oscille désormais entre 45 et 60 % du coût d'achat initial et atteint parfois 100 % pour les avions de chasse les plus performants.

Il est donc important, pour contrebalancer cette situation, d'une part d'encourager les mises en concurrence dans les domaines où cela est possible et, d'autre part, de professionnaliser et de renforcer les services acheteurs du ministère de la Défense. On constate par exemple que le volume moyen des contrats rapportés au nombre d'agents correspond à 8 millions d'euros par acheteur pour la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT) (qui compte 66 agents acheteurs) et à 83 millions d'euros pour la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques (SIMMAD) (qui ne compte que 21 agents). Par comparaison, les services acheteurs des ministères allemands, anglais ou américains de la défense sont largement plus étoffés et mieux armés, en termes de capacité d'enquête et d'expertise, que leurs homologues français. Il y a sûrement là matière à réflexion législative et budgétaire.

En outre, il faut intégrer dans la réflexion le coût global de possession de ces équipements, c'est-à-dire en incluant la maintenance future dans la décision d'achat initiale. L'effort pour renforcer les synergies entre services acheteurs et services de maintenance doit donc être poursuivi et amplifié.

II. LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

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

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS

Ce programme a été doté de 3,38 milliards d'euros en AE et de 3,05 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2012, soit environ 8 % des crédits de la mission.

Le programme 212 Soutien de la politique de la défense contient principalement les crédits de gestion centrale (500 millions d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2012), de politique immobilière (1 200 millions d'euros) et de système d'information (100 millions d'euros). Il porte aussi les dépenses d'accompagnement de la politique des ressources humaines (500 millions d'euros) et des restructurations (600 millions d'euros), dépenses en grande partie générées par la refonte de la carte militaire au cours des dernières années.

La consommation finale des crédits s'élève à 3,23 milliards d'euros en AE et 3,11 milliards d'euros en CP, globalement répartis en trois tiers (38 % pour les dépenses de personnel, 34 % pour les dépenses de fonctionnement et 25 % pour les dépenses d'investissement). Le taux d'exécution est ainsi de 96 % en AE et de 102 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2012.

L'importante baisse des AE consommées par rapport à 2011 s'explique par les évolutions du titre 5 (investissements) prévues en loi de finances initiale. Ce dernier avait atteint en 2011 un montant particulièrement élevé du fait de l'engagement du projet Balard à hauteur de 1,15 milliard d'euros sur l'action *Politique immobilière*.

L'augmentation des CP à hauteur de 160 millions d'euros correspond quant à elle à la forte augmentation des dépenses de personnel (159 millions d'euros supplémentaires entre 2011 et 2012) qui résulte du transfert des personnels chargés du soutien de l'infrastructure (342 ETPT), de la maintenance et de l'exploitation de l'énergie (164 ETPT) et du bureau central des archives administratives (287 ETPT). À périmètre constant, on constate cependant une diminution de 252 ETPT entre 2011 et 2012.

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS - PROGRAMME 212 (AE ET CP)

(en millions d'euros)

AE	2011		2012			2013
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	Différence	PLF
Titre 2	1 032	1 035	1 171	1 193	22 (+ 2 %)	1 217
Hors titre 2	3 342	3 249	2 205	2 040	- 165 (- 7 %)	2 291
Total	4 373	4 284	3 376	3 233	- 143 (- 4 %)	3 508

CP	2011		2012			2013
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	Différence	PLF
Titre 2	1 032	1 035	1 171	1 193	22(+ 2 %)	1 217
Hors titre 2	1 982	1 919	1 875	1 920	45 (+ 2 %)	1 630
Total	3 014	2 954	3 046	3 114	68 (+ 2 %)	2 847

Source : DAF.

L'exécution 2012 sur ce programme n'appelle pas de remarques particulières si ce n'est que le programme 212 est le seul programme de la mission Défense qui connaît une augmentation des dépenses de fonctionnement : 59 millions d'euros supplémentaires ont été consommés sur le titre 3 par rapport à l'exercice 2011 (1 093 millions d'euros contre 1 034 millions d'euros en 2011). En outre, cela constitue un dérapage de 119 millions par rapport aux prévisions faites en loi de finances initiale, qui s'explique principalement par des coûts supplémentaires attachés à la rationalisation des implantations immobilières.

En revanche, ce programme a connu une forte diminution de ses dépenses d'intervention, passées de 56 millions en 2011 à 29 millions en 2012, ce qui témoigne de la réduction des transferts aux collectivités locales pour l'accompagnement de la réforme de la carte militaire.

B. UN CONTRÔLE ENCORE INCERTAIN DES OPÉRATEURS RATTACHÉS AU PROGRAMME

Sur les dix opérateurs rattachés à la mission *Défense*, cinq sont rattachés au programme 212 (ECPAD, SHOM, musée de l'air et de l'espace, musée de l'armée et le musée national de la marine). Le schéma d'emplois a été respecté et au-delà, puisque seuls 1 165 ETPT ont été utilisés sur les 1 243 autorisés.

On peut toutefois regretter l'absence de communication des chiffres, même à titre provisoire, relatifs aux crédits de fonctionnement consommés (dotations aux amortissements et aux provisions incluses) par ces opérateurs. Pour rappel, les crédits de fonctionnement initialement prévus se montaient à 117,5 millions en loi de finances initiale pour 2012. Il est par conséquent impossible de savoir, pour l'instant, si la mesure de réduction de 10 % des crédits de fonctionnement de tous les opérateurs a été effectivement appliquée.

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

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

Principal objectif du programme, la performance de l'évolution des opérations d'infrastructures programmées, qui consiste à mettre à la disposition des forces armées les infrastructures nécessaires en maîtrisant les coûts et les délais, est atteint, malgré des surcoûts notables qui ont engendré une hausse des dépenses de titre 3. On note cependant que, pour la première fois depuis 2009, les produits de cession ont été supérieurs aux prévisions (190 millions d'euros contre 150 millions d'euros en loi de finances pour 2012). Cela a facilité le réinvestissement des sommes perçues dans les opérations d'infrastructures en cours.

On note également que les nouveaux indicateurs créés en 2011, associés à l'objectif d'amélioration de l'accès à l'emploi des anciens militaires (5.1 et 5.3), affichent des résultats positifs : le taux de reclassement du personnel militaire atteint 74 %, soit 1 point de moins que la cible visée, et la part des personnes handicapées dans les effectifs du programme, dont l'obligation d'emploi est prévue par la loi du 10 juillet 1987, atteint 6,93 % (pour une prévision de 7 %). En outre, l'indicateur 5.2 signale un coût de reclassement du personnel militaire inférieur à la cible : le coût annuel moyen se situe autour de 4 628 euros contre 5 442 euros prévus en PAP 2012.

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

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

Commentaire de Mme Marie-Christine DALLOZ, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
A. LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL	116
1. Une consommation chroniquement inférieure aux prévisions dans un contexte d'augmentation des moyens.....	116
2. Indicateurs de performance du programme <i>Coordination du travail gouvernemental</i>	117
B. LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS	118
1. Une consommation des crédits inférieure aux prévisions.....	118
2. Des résultats disparates en matière de performance sur le programme <i>Protection des droits et libertés.</i>	118
C. LE PROGRAMME MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES	119
D. LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	120
1. Des recettes supérieures aux prévisions.....	120
2. Une consommation des crédits inférieure aux prévisions.....	121

Les services du Premier ministre constituent un périmètre diversifié et fluctuant, en extension jusqu'en 2012.

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* comportait trois programmes en 2012 : 129 *Coordination du travail gouvernemental*, 308 *Protection des droits et libertés* et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. 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 de l'État (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 de crédits de paiement (CP) 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* intégré à la mission en 2008 et 2009. La consommation des crédits en 2012, de 1 062 millions d'euros, est en progression modérée. Cela atteste de la stabilisation du périmètre de la mission dans un contexte de croissance de ses dépenses. En effet, l'augmentation des moyens répond à deux priorités : la montée en puissance des structures de sécurité nationale et en particulier de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information ; ainsi que la satisfaction des besoins croissants de certaines autorités administratives indépendantes.

A. LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

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

D'une manière générale, la consommation des dotations a été nettement moins élevée en 2012 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Pour les autorisations d'engagement (AE), elle a représenté 566,6 millions d'euros pour 607,6 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, soit un taux de consommation de 93,3 % des crédits ouverts⁽¹⁾. La consommation des CP a représenté 533,2 millions d'euros, soit 90,2 % des 591,1 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2012.

(1) La loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 a ouvert 368,4 millions d'euros d'AE destinés à la signature du protocole locatif entre l'État et la société immobilière SOVAFIM dans le cadre du projet de regroupement des services du Premier ministre dans le bâtiment de l'avenue de Ségur, AE qui ont été reportées en 2013.

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

En effet, sur un montant global de dépenses d'investissement gérées par le SGDSN de 67 millions d'euros d'AE et 68,3 millions d'euros de CP, 59,7 millions en AE et 57,2 millions en CP ont été transférés par décrets sur les programmes *Environnement et prospective de la politique de défense* et *Équipement des forces* du ministère de la Défense, dont 54,9 millions d'AE et 53,9 millions de CP par le décret n° 212-753 du 9 mai 2012 au titre de projets interministériels concourant à la défense et à la sécurité nationales.

En sens inverse, des abondements de crédits ont majoré les dotations des fonds spéciaux de 15,67 millions par trois décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles et un décret de transfert.

La consommation des crédits de rémunérations de titre 2 a été inférieure de 14,2 millions d'euros aux dotations de la loi de finances initiale, notamment en raison de vacances frictionnelles ou de retards dans les recrutements de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), dans un contexte de croissance des effectifs de l'ANSSI et de la direction interministérielle des Systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC).

En effet, et indépendamment des économies recherchées, la consommation des crédits a progressé de près de 5 % de 2011 (509 millions d'euros) à 2012 (533,2 millions d'euros) sur le programme 129.

Cela résulte principalement de l'effort significatif qui a été consenti en faveur de la cybersécurité, avec le soutien à l'ANSSI et à la DISIC, notamment pour lancer, en 2013, les premières phases de déploiement du réseau interministériel de l'État (RIE), qui doit assurer la continuité de l'action gouvernementale en cas de dysfonctionnement grave de l'Internet.

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

Les deux indicateurs les plus représentatifs du programme sont le taux d'exécution des lois et le taux de déficit de transposition des directives européennes. Ils correspondent à un objectif fixé par le secrétaire général du Gouvernement. Les résultats du taux d'exécution des lois montrent qu'au 15 mai 2012 avaient été publiés 85,48 % 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 2012 de 0,3 %, soit nettement inférieur au plafond de 1 % fixé par le Conseil européen comme au taux moyen de déficit de transposition des directives des États membres (taux de 0,9 % en septembre 2012).

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

Le ratio d'efficacité bureautique (coût en euro par poste), qui est passé de 1 770 euros en 2010 à 973 euros en 2011, a augmenté en 2012 pour atteindre 1 143 euros. Cette évolution erratique s'explique, selon l'administration, par une augmentation des coûts unitaires des postes liée aux déploiements de moyens informatiques dans les services (MS Office 2010, Microsoft Exchange...)

En matière immobilière, le ratio de surface occupée par agent est de 15,14 m² en 2012, 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 4,62 % en 2012.

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*. Neuf autorités administratives et instances indépendantes avaient leurs crédits inscrits au programme 308 *Protection des droits et libertés* en 2012.

L'architecture budgétaire a évolué en 2012 seulement en raison de la création du Défenseur des droits (action 9) et repose maintenant sur six actions, cinq pour chacune des principales autorités et une pour les *Autres autorités indépendantes*.

1. Une consommation des crédits inférieure aux prévisions

L'exécution 2012 du programme 308 en CP se monte à 88,7 millions de crédits consommés, dont en 59,4 % de crédits de personnel (52,7 millions).

93,5 millions ayant été ouverts en loi de finances initiale, la sous-consommation est de 4,8 millions (5,2 % des dotations).

Les mouvements de crédits ont été peu importants sur le programme 308. Des annulations sont intervenues pour 5,1 millions d'euros. Sur les crédits de rémunérations, les annulations de crédits résultent des vacances entre les entrées et les sorties sur le programme, dans un contexte d'augmentation des effectifs. Le plafond d'emplois a augmenté de 11 ETPT et les dépenses de titre 2 sont passées de 49,9 millions en 2011 à 52,7 millions en 2012 (+ 5,5 %).

2. Des résultats disparates en matière de performance sur le programme *Protection des droits et libertés*.

Sur le programme 308, la démarche de performance s'applique progressivement à des entités différentes non seulement quant à leur activité mais également quant aux moyens mis à leur disposition. Il apparaît donc difficile de tirer des conclusions générales de résultats d'indicateurs forts disparates.

Le nombre de dossiers et de réclamations traités par an et par ETP d'agent traitant et le délai moyen d'instruction des dossiers sont des indicateurs renseignés par le Défenseur des droits et la CADA. Les données concernant le Défenseur des droits sont présentées comme peu fiables en l'absence d'un outil métier en cours de mise en place. Celles intéressant la CADA sont présentées comme perturbées par le retard de mise en place d'un nouveau système informatique.

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 2012, 159 lieux ont été contrôlés (140 en 2010 et 151 en 2011) 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 95 % à fin 2012.

Le Défenseur des droits et la CNIL rendent compte désormais d'un objectif d'optimisation de la gestion des fonctions support. Les indicateurs associés à cet objectif présentent des résultats disparates.

C. LE PROGRAMME MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a été créé au 1er janvier 2011. La consommation de CP s'est élevée à 440,2 millions d'euros pour 438,6 millions ouverts en loi de finances initiale 2011 et à 440,6 millions pour 447,3 millions ouverts en loi de finances initiale 2012.

La consommation d'AE a été très supérieure aux prévisions en 2012, de 538,4 millions au lieu de 404,7 millions, à la suite de l'ouverture en gestion de 109 millions d'AE par le décret d'avance du 4 septembre 2012 pour satisfaire le besoin de financement de l'acquisition par l'État de l'immeuble « Ponant », situé en Île-de-France et hébergeant notamment les services de la préfecture de région.

La Cour des comptes observe que l'écart entre les crédits disponibles et la consommation pour le programme 333 résulte, notamment, d'une prévision d'exécution perfectible des responsables de BOP et d'UO, compte tenu de la complexité de la gestion de ce programme récent qui comporte 334 UO réparties sur 23 programmes et qui exécutent les dépenses sur 158 centres de services partagés (CSP) différents.

Les loyers et charges immobilières ont représenté 339,7 millions sur 440,6 millions de crédits consommés (77 % de l'ensemble).

Ces montants correspondent aux loyers (budgétaires pour 137,4 millions et externes pour 90,6 millions) et aux autres dépenses à caractère immobilier pour 111,7 millions (dépenses des fluides, d'entretien immobilier et de charges

connexes à la location). La consommation des loyers externes est restée globalement stable sous l'effet inverse de l'augmentation des loyers et de la diminution des surfaces et du nombre de sites (regroupements de services). En effet, la surface utile nette (SUN) occupée a diminué de fin 2011 à fin 2012, le nombre de sites concernés passant de 759 à 741 et la SUN de 380 300 m² à 362 300 m² alors que le nombre d'agents hébergés a augmenté (de 21 054 à 21 177). Dans le même temps, le montant annuel des loyers dus n'a que plus faiblement diminué, de 89,8 millions en 2011 à 89 millions en 2012.

Les dépenses de fonctionnement courant ont représenté 100,9 millions à comparer à 98,2 millions en 2011.

D. LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

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

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

L'exercice 2012 s'inscrit dans la continuité des précédents, et ce depuis 2008 : les recettes d'annonces ont été sous évaluées et les dépenses sont inférieures aux prévisions. Il en résulte une amélioration du solde d'exécution, estimé à 13,2 millions d'euros en loi de finances initiale et de 37,2 millions d'euros en exécution.

Les crédits budgétaires ouverts au titre de la mission s'élevaient à 181,1 millions d'euros en AE et 187,2 millions d'euros en CP. Le taux d'exécution est de 176,9 millions d'euros d'AE et de 173,6 millions d'euros de CP (taux de consommation de 92,8 %).

Ces dépenses doivent être comparées aux recettes du budget annexe qui se montent à 210,7 millions d'euros, dégageant ainsi un excédent de 37,2 millions d'euros.

1. Des recettes supérieures aux prévisions

En 2012, les recettes encaissées pour la DILA dans le cadre du budget annexe ont atteint 210,7 millions d'euros et sont supérieures de 10,5 millions d'euros à la prévision de loi de finances initiale (200,3 millions d'euros).

Cependant, les résultats sont contrastés selon la nature des recettes : les recettes sont nettement supérieures aux prévisions pour les produits des annonces, de 194,1 millions d'euros à comparer à 174 millions d'euros selon les prévisions de la loi de finances initiale.

Les recettes autres que les annonces continuent de régresser : elles représentaient 29,7 millions d'euros en 2009, 21,8 millions d'euros en 2010, 19,3 millions d'euros en 2011 et 16,7 millions d'euros en 2012.

Au sein de cet ensemble, les ventes de publications ont bien résisté en 2012 par rapport à 2011 avec 3,6 millions d'euros alors que les recettes issues des abonnements et du e-Learning reculent respectivement de 17 % et de 26,4 % par rapport à 2011.

Les prestations et travaux d'édition sont en net recul en 2012 par rapport à 2011, avec 3,9 millions au lieu de 6 millions.

La part des recettes d'annonces dans le total est passée de 85,7 % en 2009 à 92,1 % en 2012 alors même que le produit des annonces a reculé en 2012 par rapport à 2011 (194,1 millions d'euros en 2012 au lieu de 205,2 millions d'euros en 2011).

Avec 99,8 millions d'euros en 2012, les recettes des annonces des marchés publics (BOAMP) représentent plus de la moitié des recettes d'annonces. Les recettes du BOAMP sont en baisse de 9,49 % par rapport à 2011 mais restent supérieures à la prévision (+ 7,94 %).

L'effet bénéfique sur les recettes de la mise en œuvre des forfaits d'annonces au 1er juillet 2011 semble s'estomper en 2012 alors que l'atonie de la commande publique a été constatée, notamment au cours du dernier trimestre.

Les annonces civiles et commerciales (BODACC) représentent près de 44 % des recettes d'annonces. Elles progressent de 2 % (84,4 millions en 2012 contre 82,6 millions en 2011).

Les annonces légales obligatoires (BALO) et les annonces des associations représentent ensemble moins de 5 % des recettes d'annonces. Les recettes du BALO diminuent de 40,8 % par rapport à 2011, ce qui s'explique en grande partie par l'impact positif sur les recettes des opérations de recouvrement mises en œuvre en l'année 2011.

2. Une consommation des crédits inférieure aux prévisions

Depuis 2009, la consommation des crédits est inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale. Elle s'est élevée en 2012 à 173,6 millions d'euros de CP à comparer aux 187,1 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale (- 7,2 %).

On constate une nouvelle diminution des effectifs de 27 ETPT. Les effectifs globaux sont passés de 947 en réalisation 2007 à 760 en exécution 2012. Les plafonds d'ETPT fixés par la loi de finances (973 en 2009, 898 en 2010 et 850 en 2011, 834 en 2012, 825 en 2013) sont très supérieurs aux emplois réalisés.

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

Les principaux postes de dépense ont été ceux du personnel (75 millions d'euros) et de la sous-traitance de pré-presses et d'impression confiée à la société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels (SACIJO), incluant le financement de la caisse des pensions et des plans sociaux (42 millions d'euros), ainsi que les opérations d'investissement (immobilier, appareil de production, informatique) pour 11,9 millions.

Les dépenses de personnel ont progressé de 1 % alors que les dépenses de fonctionnement de titre 3 ont diminué de 4,1 %. Des économies ont pu être réalisées en matière de sous-traitance dans le domaine de la diffusion légale, sur l'entretien des locaux et les fluides, et grâce à la révision à la baisse du budget relatif aux versements à effectuer au titre des plans sociaux et de la caisse des pensions.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
PRÉVENTION DES RISQUES ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Commentaire de M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES	124
A. UNE VIGILANCE À APPORTER SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	124
1. Des niveaux d'exécution inégaux	124
2. Le ralentissement dans la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) à l'origine de la sous-consommation des crédits	125
B. PERFORMANCE : DES RÉSULTATS TROP SOUVENT EN DEÇA DE LA CIBLE	126
II. LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER	126
A. UN IMPORTANT PROGRAMME SUPPORT ABONDÉ EN COURS DE GESTION	127
B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE CENTRÉE SUR L'EXEMPLARITÉ EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	128

La mission *Écologie, développement et aménagement durables* regroupe l'ensemble des programmes mobilisés autour du ministère chargé de l'Écologie, du développement durable, de l'énergie (MEDDE) mais aussi du ministère de l'Égalité des territoires et du logement (METL).

Le présent commentaire porte sur l'exécution budgétaire au titre de l'exercice 2012 de deux programmes emblématiques de cette mission, le programme 181 *Prévention des risques* et le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*.

I. LE PROGRAMME 181 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.

A. UNE VIGILANCE À APPORTER SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1. 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'engagements			Crédits de paiements		
	votées en LFI 2012	consommées en 2012	Taux exécution	votés en LFI 2012	consommés en 2012	Taux exécution
Prévention des risques technologiques et des pollutions	248	88,3	35,6 %	143	110,7	77,4 %
Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	58	50,9	87,7 %	58	49	84,4 %
Prévention des risques naturels et hydrauliques	61,9	47,2	76,2 %	61,9	61	98,5 %
Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	43	41	95,3 %	43	40,4	93,9 %
Total	411	228	55,4 %	293,1	261,3	89,1 %

Source : rapport annuel de performances 2012.

La mission a été affectée par la montée des crédits alloués à la prévention des risques technologiques, notamment suite à l'accident de Fukushima. En cours de gestion, ont été transférés du programme 181 *Prévention des risques* vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*, 45 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) pour le financement du nouveau bail et des dépenses connexes de l'Autorité de Sûreté Nucléaire.

Par ailleurs, les crédits annulés en loi de finances rectificative (LFR) les 14 mars 2012, 16 août 2012 et 29 décembre 2012 se sont élevés à 76,9 millions d'euros en AE et 44,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ils ont concerné l'ensemble des actions du programme mais ont porté principalement sur les crédits relatifs aux Plan de prévention des risques technologiques (PPRT). Il en résulte un taux de consommation des crédits particulièrement faible sans que le moindre élément d'explication n'apparaisse dans le rapport annuel de performance.

C'est pourquoi, malgré une hausse en LFI (loi de finances initiale), les crédits du programme 181 ouverts en 2012 sont inférieurs de 63,84 millions d'euros en AE hors titre 2 et de 29,66 millions d'euros en CP hors titre 2 aux crédits ouverts 2011.

2. Le ralentissement dans la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) à l'origine de la sous-consommation des crédits

Le ralentissement dans la mise en œuvre des PPRT est à l'origine de la sous-consommation d'une partie des crédits du programme. Les crédits d'intervention destinés aux PPRT ont, en effet, été peu utilisés : 1,75 million d'euros d'AE et 13,73 millions d'euros de CP sur respectivement 128,7 millions d'euros et 23,7 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.

Ces retards qui sont en partie dus aux conséquences de la crise économique qui ont limité la visibilité des entreprises, 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.

412 PPRT ont été prescrits au 31 décembre 2012, mais seuls 188 ont été approuvés. 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.

B. PERFORMANCE : DES RÉSULTATS TROP SOUVENT EN DEÇA DE LA CIBLE

La performance se mesure à travers cinq objectifs déclinés en 12 indicateurs.

L'**indicateur 1.2** est un des principaux indicateurs de la mission. Il est relatif aux taux d'approbation des PPRT. Seulement, **54 % des PPRT à réaliser l'ont été** alors que la cible était de 95 %.

L'**indicateur 1.3** « Nombre d'accidents dus aux produits, équipements et installations soumis aux contrôles techniques sur une période donnée » montre que le nombre d'accidents avec dommages corporels est encore en augmentation de plus de 8 % après une augmentation de 10 % en 2011. La baisse sensible du nombre d'accidents enregistrée depuis 2009 ne s'est donc pas poursuivie en 2011. Ce nombre est même reparti à la hausse en 2012 avec 79 accidents.

L'**indicateur 2.1** relatif à la collecte sélective et au recyclage des déchets ménagers est un autre indicateur principal de la mission. Il permet de suivre la mise en œuvre d'objectifs du Grenelle de l'environnement et du plan déchets pour la période 2009-2012. Le taux de recyclage des déchets d'emballages ménagers est de 69 % en 2012, en progression de presque deux points par rapport à 2011. La cible de 75 % paraît toutefois ambitieuse.

Enfin, l'objectif n° 4 « Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public » est mesuré par deux indicateurs qui n'ont que peu d'intérêt. En effet, l'**indicateur 4.1** mesure les délais de publication des décisions de l'ASN et présente des résultats stables avec 95 % des décisions prises dans les délais prévus et l'**indicateur 4.2** évalue les niveaux de connaissance de l'action de l'ASN auprès du grand public. Ces indicateurs évaluent plus l'efficacité de l'ASN que la performance du contrôle de sûreté nucléaire.

II. LE PROGRAMME 217 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'Autorité de sûreté nucléaire 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.

A. UN IMPORTANT PROGRAMME SUPPORT ABONDÉ EN COURS DE GESTION

Alors que les crédits initiaux avaient diminué en LFI en AE comme en CP, les AE ouverts qui se sont élevées pour 2012 à 4 317 millions d'euros et les CP à 3 763 millions d'euros ont finalement été supérieurs aux crédits votés en LFI. La hausse des AE est intervenue en loi de finances rectificatives du 29 décembre 2012 afin d'assurer le paiement du titre 2 du mois de décembre et de couvrir les loyers annuels en charge d'un bail de location d'un immeuble situé dans le quartier de la Défense en vue du regroupement des services centraux du ministère, à hauteur de 542 millions d'euros.

La Cour des comptes note « *une hausse non prévue des dépenses en titre 2 a été constatée sur les derniers mois de l'exercice, que le ministère n'était alors pas en mesure d'expliquer.* » En sus du déblocage de la totalité de la réserve, soit 21,92 millions d'euros, seule une mesure de précaution prise par un décret d'avance de 19,70 millions d'euros et par un décret de virement du 10 décembre 2012 a permis d'éviter une rupture de paiement. **Le Rapporteur spécial regrette ce grave dérapage de la masse salariale du ministère.**

Enfin, compte tenu de ces mouvements, les crédits disponibles ont été très proches des dépenses, d'où des taux de consommation très élevés : 99,4 % en AE et 99,8 % en CP.

Le schéma d'emploi ministériel se traduit par une réduction de 1 313 ETPT (988 liés à l'effet année courante 2012 et 325 à l'effet année pleine 2011). Par ailleurs, 54 ETPT ont fait l'objet d'un transfert entre missions, 739 vers les collectivités territoriales, 213 vers les opérateurs et 194 vers l'École nationale supérieure de la marine. Le plafond autorisé d'emplois s'en trouve réduit en 2012 de 2 319 ETPT, pour être fixé à 59 549 ETPT au périmètre de gestion après intégration d'un solde de 17 transferts en gestion.

La consommation des emplois demeure en 2012 inférieure au plafond avec 58 873 ETPT (676 ETPT de sous-exécution), mais la marge de manœuvre déjà constatée les années précédentes se réduit lentement (la sous-exécution était de 807 ETPT en 2011).

Le dérapage budgétaire ne peut de ce fait que s'expliquer par une sous-budgétisation initiale et/ou par des primes importantes.

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 2012 au travers de huit indicateurs. Deux indicateurs apparaissent particulièrement significatifs.

L'indicateur 1.1 « Mise en œuvre de la stratégie nationale du développement durable » dépend de l'objectif 1 « Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable ». Cet indicateur permet de suivre une mesure centrale de la stratégie de développement durable, à savoir le développement des projets territoriaux de développement durable.

Ces indicateurs sont cohérents avec l'ensemble du dispositif des diverses lois et politiques liées au Grenelle de l'environnement. Le nombre total de projets territoriaux de développement durable locaux reconnus s'élevait à 374 au 31 décembre 2012 pour une prévision initiale de 220.

La performance du programme se mesure aussi par l'efficacité des crédits alloués. En effet, le programme voit sa dotation fixée selon des facteurs externes, comme le nombre d'agents en poste et la superficie des locaux occupés. **L'indicateur 2.2** « Efficacité de la gestion immobilière » mesure l'efficacité de la politique conduite à travers notamment le ratio d'entretien (courant/surface utile) et le ratio d'occupation (surface utile/poste de travail). Le ratio d'entretien courant en administration centrale après avoir diminué de plus de 5 euros/m² en 2011, passant de 44,08 à 38,93 euros/m² repart à la hausse en 2012 à 39,17 euros/m². **La rationalisation engagée durant les années précédentes n'a malheureusement pas été poursuivie.**

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES : ÉNERGIE

Commentaire de M. Marc GOUA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES	130
A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE MAIS PEU CONFORME À LA PRÉVISION INITIALE	130
1. Les principaux mouvements de crédits en cours d'exercice.....	131
2. Des difficultés d'engagement pour l'action <i>Politique de l'énergie</i>	131
3. Les dépenses de <i>l'après-mines</i> en décroissance naturelle font, comme les années précédentes, l'objet d'une surprogrammation.....	132
4. Des crédits pour la <i>Lutte contre le changement climatique</i> abondés en cours d'exercice	133
B. UNE DÉPENSE FISCALE ÉVALUÉE À PLUS D'UN MILLIARD ET DEMI D'EUROS.....	133
1. Le CIDD : une dépense fiscale en diminution de 44 % en 2012, mais qui pèse encore lourd dans le budget de l'État.....	134
2. Des dépenses fiscales en contradiction avec les objectifs du programme.....	134
C. DES PERFORMANCES EN PROGRESSION POUR LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE ET LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES.....	135
D. DES RÉSULTATS INSUFFISANTS EN MATIÈRE D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR.....	135
II. LE COMPTE SPÉCIAL FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE	136
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION EN 2012 ...	136
1. Une mise à disposition des recettes retardée.....	137
2. Des autorisations d'engagement qui ne permettaient pas de couvrir les dépenses	137
3. Une sous-exécution des crédits de paiement	138
B. UNE PERFORMANCE PAS ENCORE ÉVALUÉE.....	138

I. LE PROGRAMME ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES

Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* regroupe les crédits dédiés à la mise en œuvre de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines et à la lutte contre le changement climatique.

A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE MAIS PEU CONFORME À LA PRÉVISION INITIALE

Les crédits du programme 174 votés en loi de finances pour 2012 ont connu une diminution de l'ordre de 10 % par rapport à 2011. Cette baisse a encore été accentuée par les mouvements de crédits intervenus en gestion.

671,86 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 680,16 millions d'euros en crédits de paiement (CP) étaient prévus en loi de finances pour 2012. Les mouvements de crédits se sont soldés par une diminution de 35,6 millions d'euros des AE et de 30,42 millions d'euros des CP portant leurs montants respectivement à 636,24 millions d'euros et 649,78 millions d'euros.

La dépense exécutée se sera élevée à 630,76 millions d'euros en AE et 642,44 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de l'ordre de 99 % des crédits disponibles, mais de seulement 94 % des crédits votés.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS EN 2012 : TAUX D'EXÉCUTION ET PROGRESSION PAR RAPPORT À 2011

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	votées en LFI 2012	consommées en 2012	Taux exécution	consommées en 2011	progression 2012/2011	votées en LFI 2012	consommées en 2012	Taux exécution	consommées en 2011	progression 2012/2011
Politique de l'énergie	5,72	0,5	8,77 %	1,57	-68,15 %	6,49	4,65	70,77 %	6,21	-25,93 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	634,82	577,87	91,03 %	661,33	-12,62 %	642,35	581,92	90,59 %	674,95	-13,78 %
Lutte contre le changement climatique	29,38	52,08	177,26 %	33,96	53,36 %	29,38	55,78	189,86 %	28,44	96,13 %
Soutien	1,95	0,30	15,38 %	-		1,95	0,09	4,62 %	-	-
Total	671,86	630,76	93,88 %	696,87	-9,49 %	680,16	642,44	94,45 %	709,61	-9,47 %
Total après mouvements en cours d'exercice	636,24	630,76	99,14 %			649,78	642,44	98,87 %		

Source : rapport annuel de performances 2012.

1. Les principaux mouvements de crédits en cours d'exercice

– Des reports de crédits au bénéfice de prêts bonifiés

Le programme a bénéficié de reports de crédits à hauteur 25,4 millions d'euros en AE et 30,58 millions d'euros en CP qui ont servi à financer des prêts bonifiés d'OSEO (tables rondes sur l'efficacité énergétique).

– Des annulations de crédits à hauteur de 10 % des crédits initiaux

Dans le cadre des ajustements de fin de gestion, 60,7 millions d'euros sont annulés en AE et CP par le décret d'avance du 30 novembre 2012 : 40,7 millions d'euros au titre de crédits devenus sans emploi et 20 millions d'euros au titre d'une sous-consommation constatée et des disponibilités de crédits de l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs.

– Une avance de trésorerie de 75 millions d'euros à l'Agence de services et de paiement (ASP)

Une avance de trésorerie de 75 millions d'euros en AE et CP a été effectuée au profit de l'ASP dans le cadre de la reprise des paiements au titre de l'aide à l'acquisition de véhicules propres (bonus écologique).

Cette avance, permise grâce au dégel de la réserve de précaution à hauteur de 40,2 millions d'euros, a été réalisée en titre 6 sur l'action *Politique de l'énergie* du programme. Le rétablissement de crédits effectué en titre 3 a eu pour effet d'augmenter les dépenses du programme de 75 millions d'euros en titre 6 et de diminuer les engagements du titre 3 à même hauteur. Cette erreur d'imputation n'a pas été corrigée.

2. Des difficultés d'engagement pour l'action *Politique de l'énergie*

L'action *Politique de l'énergie* était dotée de 5,7 millions d'euros en AE et de 6,5 millions d'euros en CP. L'exécution 2012 s'élève à 0,5 million d'euros en AE et 4,6 millions d'euros en CP, soit des taux d'exécution respectifs de 9 et 71 %.

Moins de la moitié des AE et CP destinés à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) ont été consommés. L'écart entre la prévision et l'exécution est imputable pour l'essentiel aux opérations de dépollution de sites qui n'ont pu être réalisées compte tenu des coûts élevés et de la complexité des opérations d'assainissement.

L'ADEME dont la subvention pour charges de service public n'est plus portée par le programme 174 a fait l'objet de retraits d'AE à hauteur de 3,6 millions d'euros en raison de conventions non encore soldées fin 2012.

3. Les dépenses de l'après-mines en décroissance naturelle font, comme les années précédentes, l'objet d'une surprogrammation

Les dépenses de l'après-mines pour 2012 s'élèvent à 577,9 millions d'euros en AE et 581,9 millions d'euros en CP alors que les crédits votés en loi de finances s'élevaient respectivement à 634,8 et 642,3 millions d'euros. Leur taux d'exécution en 2012 est de 91 %.

Les dépenses de cette action sont très majoritairement des dépenses d'intervention. 555,1 millions d'euros correspondent aux prestations distribuées aux ayants-droit. Elles sont servies à 92 % par L'Agence nationale pour la garantie des droits de mineurs (ANGDM), le reste étant partagé entre la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

RÉPARTITION PAR ORGANISME DES PRESTATIONS VERSÉES EN 2012

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	votées en LFI 2012	consommées en 2012	votées en LFI 2012	consommées en 2012
ANGDM	566 146 962	511 514 006	566 146 962	511 514 006
CANSSM	30 110 711	29 641 631	30 110 711	29 608 412
CNIEG	14 300 000	13 939 563	14 300 000	13 939 563
Total	610 557 673	555 095 200	610 557 673	555 061 981

Source : rapport annuel de performances 2012.

Ces dépenses suivent l'évolution démographique de la population bénéficiaire et diminuent depuis 2008. En 2012, l'ANGDM a versé des prestations à 145 700 bénéficiaires et ayants droit contre 153 367 en 2011 (- 5 %).

L'objectif d'amélioration de l'efficacité de la gestion est mesuré à travers deux indicateurs. Le premier indicateur qui mesure le ratio entre les coûts de gestion et l'encours des prestations est passé de 2,16 en 2010 à 2,63 en 2012 en dépit des efforts de l'ANGDM pour diminuer ses coûts de gestion. Si ce résultat peut s'expliquer par la contraction du volume de prestations servies parallèlement à l'augmentation de certains coûts comme ceux entraînés par la gestion des contentieux ou le développement du processus qualité vis-à-vis des bénéficiaires, il n'en est pas moins préoccupant.

En revanche, le taux de recouvrement des créances (deuxième indicateur) est supérieur à la cible (96,1 % réalisés pour 95 % prévus).

Le Rapporteur spécial constate que l'ANGDM n'est toujours pas dotée d'un contrat d'objectifs et de performance.

4. Des crédits pour la *Lutte contre le changement climatique* abondés en cours d'exercice

52 millions d'euros ont été consommés en 2012 en AE et 55,8 millions d'euros en CP pour le changement climatique alors que la loi de finances initiale n'avait doté cette action que de 29,4 millions d'euros en AE et CP.

Cette action a bénéficié d'un report de crédits de 25 millions d'euros à la suite des arbitrages rendus relatifs aux tables rondes de l'efficacité énergétique afin de pouvoir mettre en œuvre dès 2012 une partie de la convention signée entre l'État et OSEO sur les prêts éco énergie (PEE).

Les 25 millions d'euros se répartissent de la manière suivante : 19 millions d'euros pour alimenter le fonds de garantie PEE, 5 millions d'euros pour la bonification des prêts permettant de réaliser jusqu'à 76 millions d'euros de prêts et 1 million d'euros pour la couverture des dépenses externes de communication.

Les prêts sont destinés aux PME et TPE pour l'acquisition de matériel, des travaux et installations sur les postes d'équipement particulièrement consommateurs d'énergie : éclairage, froid, chauffage/climatisation et motorisation électrique. Ils ont vocation à être remboursés sur une durée de 5 ans maximum.

La surveillance de la qualité de l'air est assurée par 26 associations régionales agréées par le ministère chargé de l'Environnement (AASQA). Les subventions dédiées à ces associations ont été augmentées de manière significative en cours d'année : (+ 11 % en AE, soit 17,78 millions d'euros et + 51 % en CP soit 19,09 millions d'euros) en grande partie grâce à la sous consommation des crédits dédiés à l'ANGDM.

B. UNE DÉPENSE FISCALE ÉVALUÉE À PLUS D'UN MILLIARD ET DEMI D'EUROS

Le rapport annuel de performances énumère les « *dépenses fiscales contribuant au programme de manière principale* », 18 sur impôts d'État et 1 sur impôts locaux, en réalité prise en charge par l'État. Elles sont évaluées pour 2012 à 1,57 milliard d'euros contre 2,47 milliards d'euros en 2011.

La dépense fiscale du programme a donc connu en 2012 une forte baisse principalement imputable au crédit d'impôt pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie dit « crédit d'impôt développement durable (CIDD) ».

1. Le CIDD : une dépense fiscale en diminution de 44 % en 2012, mais qui pèse encore lourd dans le budget de l'État

La politique énergétique s'est fixée pour objectif d'inciter les particuliers à investir dans des investissements permettant des économies d'énergie et la baisse des émissions de gaz à effet de serre au travers du CIDD.

Ce seul crédit d'impôt représente à lui 57 % des dépenses fiscales de la mission *Écologie* et plus de 70 % des dépenses fiscales du programme 174.

Il est estimé pour 2012 à 1,13 milliard d'euros alors que le chiffre définitif pour 2011 est de 2 milliards d'euros, soit une baisse de 44 %. Cette diminution de la dépense, de l'ordre de 885 millions d'euros entre 2011 et 2012, s'explique par la réduction de l'assiette et des taux du dispositif qui ont eu pour effet une diminution du nombre de bénéficiaires. De plus, les réformes successives intervenues dans les lois de finances 2011 et 2012 ont recentré le dispositif sur les rénovations lourdes.

L'amélioration de l'efficacité de cette dépense fiscale constitue un des quatre objectifs du programme. Elle est mesurée par un indicateur (coût de la tonne de CO₂ évitée par équipement éligible) dont la définition et le calcul de cibles sont rendus difficiles par le caractère changeant du dispositif.

L'indicateur se concentre sur les filières et les équipements les plus performants. Les cibles 2012 sont atteintes depuis 2011 et les résultats s'améliorent d'année en année pour la quasi-totalité des filières, à l'exception du solaire thermique.

2. Des dépenses fiscales en contradiction avec les objectifs du programme

Comme le fait remarquer la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, les mesures de réduction de taxe intérieure de consommation sur le gaz (et notamment l'exonération pour les ménages, à hauteur de 253 millions d'euros en 2012) poursuivent des objectifs ambigus au regard des objectifs du programme. Ces dépenses, qui visent à réduire le coût de l'énergie, vont dans le sens d'un développement de la consommation d'une énergie fossile, en contradiction avec le premier objectif du programme : « Maîtriser l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables ».

C. DES PERFORMANCES EN PROGRESSION POUR LES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE ET LE DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Deux indicateurs ont été définis pour mesurer l'objectif de maîtrise de l'énergie en réduisant la consommation et en développant l'usage des énergies renouvelables.

Le premier porte sur le « volume des certificats d'économie d'énergie délivrés par an ». Le dispositif repose sur une obligation de réalisation d'opérations d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux vendeurs d'énergie. Un objectif triennal est défini puis réparti entre les opérateurs en fonction de leurs volumes de ventes.

Alors que la prévision pour 2012 était de 80 térawattheures cumac, 105,3 térawattheures cumac ont été délivrés aux différents acteurs éligibles du dispositif. L'objectif fixé pour l'année 2012 a donc été largement atteint et celui de la deuxième période (2011-2013) fixé par l'arrêté du 29 décembre 2010 le sera, mais des disparités importantes existent entre les obligés au regard de leurs résultats individuels.

Des critiques ont été émises sur le dispositif, en particulier sur son coût pour les obligés qui est proportionnel au volume d'obligation d'économies d'énergie qui leur est assigné et qui, à l'heure actuelle, ne peut être retranscrit dans les tarifs réglementés. Le Premier ministre a saisi, à la demande du ministère, la Cour des comptes pour qu'elle remette un rapport avant la conclusion du débat sur la transition énergétique sur l'efficacité et la gouvernance du dispositif.

Ses évolutions pour la troisième période devraient être connues prochainement.

Le second indicateur porte sur « l'efficacité du fonds chaleur de l'ADEME ». Le bilan de ce fonds, qui produit de la chaleur à partir des énergies renouvelables, est très positif : les objectifs fixés en application de la directive européenne relative à la promotion de l'utilisation produite à partir de sources renouvelables ont été atteints à 98 %. Selon le rapport annuel de performances, seules la géothermie et le solaire thermique sont à la moitié de leurs objectifs.

Le Rapporteur spécial se félicite en particulier des bons résultats de la biomasse, filière à laquelle il est particulièrement attentif.

D. DES RÉSULTATS INSUFFISANTS EN MATIÈRE D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'AIR

En ce qui concerne l'objectif « d'amélioration de la qualité de l'air », en 2012 le nombre de sites où un dépassement des valeurs limites a été constaté (72) est en diminution par rapport à 2011 (116) mais est très loin d'être en cohérence avec les exigences communautaires qui prévoyait zéro dépassement des valeurs limites dès 2010.

Les valeurs limites relatives aux particules PM10 (particules fines de 10 micromètres de diamètre) ont été dépassées dans 33 sites et celles relatives au dioxyde d'azote dans 39 sites.

Dans le cadre du plan d'urgence pour la qualité de l'air annoncé en février dernier, le Gouvernement a souhaité que toutes les zones actuellement soumises au contentieux européen sur les particules PM10 disposent d'un Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) validé d'ici l'automne 2013.

II. LE COMPTE SPÉCIAL FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

La loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a créé un compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* percevant les recettes et assumant les charges précédemment affectées au Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ). Longtemps dépourvu de personnalité morale et logé dans les comptes d'EDF, le FACÉ, transformé en compte d'affectation spéciale, est désormais rattaché au budget de l'État

Si cette réforme conforte juridiquement le dispositif, sa mise en forme opérationnelle a suscité un long blocage au cours de l'année 2012, retardant la réalisation des projets des collectivités.

Jusqu'à la fin de l'année 2011, les aides du FACÉ, gérées sur un compte d'EDF, étaient distribuées dans les quinze jours alors qu'il a fallu, en 2012, attendre plusieurs mois le versement d'aides relatives à des programmes antérieurs. Les syndicats d'électrification ont été contraints de différer leurs commandes, fragilisant ainsi l'emploi dans les entreprises des territoires concernés. En septembre, des mesures ont été prises par la ministre de l'Écologie et le ministre du Budget pour accélérer la procédure d'attribution des aides à l'électrification en zone rurale.

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION EN 2012

Les dépenses du programme 793 se sont élevées à 696,6 millions d'euros en AE et à 238,8 millions d'euros en CP. Celles du programme 794 à 14,4 millions d'euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP.

L'exécution de l'exercice 2012 s'est caractérisée par des difficultés de mise en place : le traitement budgétaire et comptable de la reprise des engagements antérieurs du FACÉ et la définition de nouvelles règles de gestion, d'instruction et de paiement des dossiers. Le rythme d'exécution des dépenses a été perturbé sur les trois premiers trimestres, mais a retrouvé un rythme plus normal à partir du quatrième trimestre.

CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE EN 2012

	AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT		
	Programme 793	Programme 794	Total CAS
LFI	369	8	377
Crédits disponibles (LFI + AE techniques)	764,6	22,4	787
Crédits consommés	696,6	14,4	711
	CRÉDITS DE PAIEMENT		
LFI	369	8	377
Crédits disponibles (LFI+solde mouvements)	369	8	377
Crédits consommés	238,8	2,5	241,3
Recettes			367,46

Source : DGEC.

1. Une mise à disposition des recettes retardée

La première difficulté rencontrée dans la gestion du CAS a été de disposer des recettes. En 2012, le CAS a bénéficié du report des crédits inutilisés du compte dans les écritures d'EDF (18 millions d'euros) puis du versement des contributions des distributeurs. Le circuit financier des recettes du CAS dans l'application CHORUS a été mis en place par la Direction générale des finances publiques à partir du 15 mars 2012. Un retard de trois mois de paiement a dû être résorbé.

Pour 2012, la contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité a majoritairement été acquittée mensuellement, pour un montant de l'ordre de 28 millions d'euros par mois. Les recettes 2012 du compte s'élèvent donc à 367,5 millions d'euros, après prise en compte du transfert de la trésorerie de l'ancien FACÉ.

2. Des autorisations d'engagement qui ne permettaient pas de couvrir les dépenses

Les AE votées en loi de finances s'élèvent à 377 millions d'euros. Elles ont permis de couvrir les dépenses relatives à l'exercice 2012 mais pas les dépenses au titre des aides attribuées les années antérieures et restant à payer (410 millions d'euros). Ces dernières n'ont été accordées par la direction du budget que le 13 avril 2012, sous forme d'AE « techniques » permettant ainsi de couvrir l'ensemble des crédits consommés en AE qui s'élèvent à 711 millions d'euros.

3. Une sous-exécution des crédits de paiement

Les CP votés en loi de finances s'élèvent à 377 millions d'euros. Ils ont été consommés à hauteur de 241,3 millions d'euros tandis que les recettes ont atteint 367,5 millions d'euros.

Les estimations budgétaires de dépenses étaient cohérentes avec les volumes de dépenses constatés les années précédentes, mais ont sous-évalué l'impact des délais de mise en œuvre du CAS sur le volume des aides accordées et le rythme de paiement des engagements.

Parmi les raisons de cette sous consommation des CP, figure la budgétisation tardive des AE « techniques » relatives aux engagements antérieurs à 2012. Les délais incompressibles d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement puis de paiement de ces aides n'ont permis de procéder aux paiements correspondants qu'après le 25 avril.

Un délai supplémentaire a dû être accordé aux collectivités pour leur permettre de présenter leurs demandes de financement jusqu'au 31 mars 2013.

B. UNE PERFORMANCE PAS ENCORE ÉVALUÉE

Le compte d'affectation spéciale ne dispose pas d'objectifs et d'indicateurs de performance pour l'exercice 2012, l'ancien fonds FACÉ n'ayant été doté ni d'outils de suivi ni d'objectifs et d'indicateurs performance. La performance du compte sera donc évaluée à partir de 2013.

Pour le programme 793, l'objectif défini est la sécurisation des réseaux basse tension en fils nus. Il sera mesuré à travers deux indicateurs : le coût moyen du remplacement des lignes en fils nus au sein des réseaux basse tension et le taux de résorption des lignes en fils nus de faible section au sein de ces mêmes réseaux.

L'objectif du programme 794 est la contribution à l'alimentation des sites isolés en Outre-mer dans les zones non desservies par les réseaux d'électricité. Il sera mesuré par un indicateur sur le coût de l'alimentation électrique des villages d'Outre-mer situés en zones non desservies par les réseaux.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES :
TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Commentaire de M. Jean-Claude FRUTEAU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE	140
A. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU DE RADARS.....	140
B. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS	140
II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (BACEA)	141
A. LE DÉFICIT SE CREUSE ET L'ENDETTEMENT S'ENVOLE	141
B. LE PROGRAMME 613 <i>SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE</i>	142
C. LE PROGRAMME 612 <i>NAVIGATION AÉRIENNE</i>	143
D. LE PROGRAMME 614 <i>TRANSPORTS AÉRIEN, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION</i>	144
III. LE PROGRAMME 611 FORMATION AÉRONAUTIQUE	144

Le présent commentaire porte sur deux supports budgétaires distincts :

– le programme 170 *Météorologie*, qui finance la subvention pour charges de service public versée à l'établissement public administratif Météo-France ;

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), qui a vocation à financer, depuis 2006, les activités de prestation de services de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

I. LE PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE

A. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DU RÉSEAU DE RADARS

Ce programme, qui a pour finalité principale d'anticiper les phénomènes météorologiques mais aussi de mener des travaux de recherche pour améliorer les capacités de prévision et d'alerte, a bénéficié en 2012 de 206,8 millions d'euros de crédits. Sur ce montant, 203,7 millions d'euros ont effectivement été consommés, en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP) (98,5 %).

En 2011, ce programme avait consommé 195,3 millions d'euros ; les crédits consacrés à la météorologie ont donc augmenté de 4,3 % en 2012. Les dépenses sont principalement liées à la modernisation du réseau de radars métropolitains dont certains, vieux de plus de trente ans, sont devenus obsolètes.

Parmi les recettes enregistrées en 2012, Météo-France a bénéficié du retour de 8,6 millions d'euros lié à la cession du site de Paris-Alma, provenant du CAS *Immobilier* ; les recettes commerciales, malgré un contexte peu favorable, sont supérieures de 0,5 million d'euros aux prévisions ; les financements extérieurs sont en hausse de 1,5 million d'euros par rapport à l'exercice précédent.

Les effectifs de Météo-France ont continué à décroître, passant de 3 394 ETPT en 2011 à 3 345 en 2012, pour un plafond d'emploi de 3 409. En outre, 38 agents sont rémunérés par l'opérateur, « hors plafond » budgétaire (39 en 2011). Cette baisse de 1,4 % des effectifs globaux explique la relative sagesse de la progression de la masse salariale (+ 1,5 %) qui s'est élevée à 262,3 millions d'euros, contre 265,2 millions inscrits en loi de finances.

B. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS

L'analyse de la performance du programme *Météorologie* s'opère au moyen de deux objectifs et de six indicateurs.

Le premier objectif, « Disposer d'un système performant de prévision », est quantifié par trois indicateurs qui attestent de la qualité des prévisions produites par le modèle Arpège. Ainsi, le taux de fiabilité des prévisions sur trois jours plafonne à 87/88 %, tandis que la fiabilité à sept jours a atteint pour la première fois en 2012, le niveau de 70 %, largement supérieur à l'objectif (53 %).

Le second objectif consiste à « Valoriser les informations météorologiques et les résultats de la recherche au profit de l'économie et du développement durable ». Un premier indicateur met en évidence une évolution positive des recettes commerciales de l'établissement : + 2 % en 2012 à 20,8 millions d'euros. Un deuxième indicateur souligne une évolution modérée de la masse salariale de la mission, à 100,7 en 2012 pour un indice 100 en 2010. Les dépenses de fonctionnement, de leur côté, ont fortement régressé : elles s'élèvent à 89,7 % pour un indice 100 en 2010.

II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (BACEA)

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* constitue une mission budgétaire rattachée au ministère de l'Écologie, du développement durable, et de l'énergie. Il retrace la quasi-totalité des activités de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Cette mission a pour vocation de garantir, 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 de sécurité découlant des engagements internationaux et européens.

A. LE DÉFICIT SE CREUSE ET L'ENDETTEMENT S'ENVOLE

Le résultat de l'exercice 2012 fait apparaître un déficit d'exploitation de 30,1 millions d'euros. Cet exercice fait suite à un exercice 2011 qui s'était également avéré déficitaire, mais dans des proportions moindres (- 12,2 millions d'euros). Le déficit d'exploitation a donc été multiplié par 2,5 en un an.

Les recettes de redevances se sont élevées à 1 426,4 millions d'euros présentant un déficit de 28,6 millions d'euros par rapport à l'évaluation inscrite en loi de finances initiale. Ce manque de recette a été anticipé en cours d'exercice par la constitution d'une réserve de précaution de 30,9 millions d'euros sur la mission. En revanche, le produit de la taxe de l'aviation civile, d'un montant de 339,5 millions d'euros, s'est avéré supérieur de 17,6 millions d'euros à la prévision. Cette augmentation s'explique par un trafic passager en hausse de 3 % en 2012 avec, selon la DGAC, « des taux de remplissage des avions très élevés ».

Comme en 2011, le produit des cessions immobilières (dont le retour au budget annexe a été prévu par l'article 61 de la loi de finances pour 2011) a été, en 2012, assez décevant : sur les 7 millions d'euros attendus, seuls 2,1 millions ont été effectivement réalisés, le solde étant décalé sur l'exercice 2013. La spirale de l'endettement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* s'est poursuivie en 2012 : la mission a emprunté 250 millions d'euros contre « seulement » 194 millions en 2011. La dette nette a franchi le seuil de 1,2 milliard d'euros, s'établissant à 1 214,6 millions d'euros. Elle représente désormais plus des deux tiers des recettes d'exploitation annuelles.

B. 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.

Dans la mesure où il regroupe la totalité des agents de la mission, ce programme rassemble également l'essentiel des ressources financières : 1 390 millions d'euros d'AE et 1 384 millions d'euros de CP ont été ouverts en loi de finances initiales. Compte tenu des annulations et ouvertures intervenues en cours de gestion, les AE totales se sont élevées à 1 392 millions d'euros et les CP à 1 346 millions d'euros. 80 % de ces crédits sont des dépenses de rémunérations et de charges sociales. 1 375 millions d'euros d'AE et de CP ont effectivement été consommés, soit respectivement 98,8 % et 99,2 % des crédits effectivement ouverts. Ces consommations sont en augmentation par rapport à 2010 : + 2,8 % en AE et + 2,6 % en CP. Malgré la réduction des effectifs de la mission, la consommation des crédits de rémunérations et charges sociales a augmenté, en 2012, de 1,2 %.

Ce programme rassemble tous les emplois de la mission, soit 10 992 en 2012, contre 11 094 en 2011. À périmètre égal, ce chiffre est inférieur de 159 ETPT au plafond autorisé en loi de finance initiale (11 151) ; il s'inscrit en baisse de 102 postes (- 0,9 %) par rapport aux effectifs réalisés en 2011.

La performance de ce programme est quantifiée par 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 par le nombre d'agents gérés. Plus le résultat est faible, plus grande est l'efficacité. Ce ratio, qui diminuait d'année en année, s'est stabilisé en 2012 au même niveau que l'année précédente (2,73) et n'a pas atteint l'objectif fixé à 2,70.

Le deuxième objectif consiste à « Maîtriser l'équilibre recettes / dépenses et l'endettement du budget annexe ». Il est mesuré par un ratio qui divise l'endettement par la capacité d'autofinancement et qui s'est élevé à 9,7 années en 2012. Ce résultat est plus élevé que la prévision (8,5) et que le résultat de 2011 (8,2) l'endettement de la mission ayant continué à grimper (1,2 milliard d'euros) tandis que la capacité d'autofinancement n'est que 125,1 millions d'euros.

Le troisième objectif consiste à « S'assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe ». En 2012, le taux de recouvrement de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) s'élevait à 98,02 %, en baisse par rapport aux exercices précédents (98,6 %) et par rapport à l'objectif (98,5 %) tandis que celui de la Taxe de l'aviation civile (TAC) était de 99,12 %, également en deçà de la prévision (99,6 %).

C. LE PROGRAMME 612 NAVIGATION AÉRIENNE

Ce programme regroupe les activités de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), compétente en matière de circulation aérienne, de communication, de navigation et de surveillance, ainsi que les services d'information aux aéronefs évoluant dans l'espace aérien national ainsi que sur les aérodromes désignés par le ministre chargé de l'aviation civile. Depuis le 1^{er} janvier 2012, la DSNA est régulée à l'échelle européenne et évolue dans le cadre d'un double plan de performance à la fois national pour la tarification et international avec ses partenaires du FABEC (blocs fonctionnels d'espace – *functional airspace block* Europe centrale) pour la performance opérationnelle.

Cette première année d'application du nouveau plan de performance pluriannuel a été marquée par un décalage entre les prévisions de tarification établies sur des hypothèses trop optimistes et la réalisation effective. Tenue de respecter ses engagements tarifaires auprès de la Commission européenne, la DSNA a enregistré un manque à gagner de l'ordre de 35 millions d'euros.

Ce programme a bénéficié de 514 millions d'euros d'AE et de 510 millions d'euros de CP inscrits en loi de finances initiales. Compte tenu des annulations et ouvertures intervenues en cours de gestion, les AE totales se sont élevées à 620 millions d'euros et les CP à 543 millions. Sur ces montants, 478 millions euros d'AE et 511 millions de CP ont été consommés, soit respectivement 77,1 % et 94,1 % des crédits ouverts.

La performance de ce programme est quantifiée par plusieurs objectifs associés à des indicateurs particulièrement détaillés. Le premier objectif consiste à « Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne ». Il est mesuré par le nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols. Cet indice, déjà faible en 2009 (0,15), 2010 (0,11) et 2011 (0,10) est devenu nul en 2012 pour la première fois, ce qui témoigne d'un excellent niveau de sécurité.

Sur l'ensemble de l'année 2012, seuls 21 aéronefs n'ont pas respecté leur trajectoire initiale au décollage d'Orly ou de Roissy, chiffre similaire à celui observé en 2011, mais largement inférieur aux chiffres atteints les années précédentes (entre 40 et 50). Ce résultat semble d'autant plus satisfaisant que l'objectif de départ consistait à ne pas dépasser 60 infractions, cible qu'il conviendra de revoir à la baisse pour les années à venir.

Le taux de vols retardés à la suite de mesures de régulation du trafic aérien s'est établi en 2012 à 10,5 %, contre 11 % en 2011. Ce résultat respecte l'objectif fixé à 12 % maximum. Le retard moyen induit par le contrôle du trafic aérien resterait, selon la DGAC, inférieur à une minute.

Le Rapporteur spécial regrette cependant l'absence de comparaisons internationales sur des sujets tels que le taux de croisement hors normes ou le pourcentage de vols retardés.

D. LE PROGRAMME 614 TRANSPORTS AÉRIEN, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION

Ce programme a pour objet de mettre en œuvre la politique de sécurité, de sûreté et de développement durable et de vérifier la conformité de l'ensemble des acteurs du secteur aux règlements qui leur sont applicables et de veiller à ce que le développement du transport aérien se déroule dans un cadre économique équilibré.

Ce programme a bénéficié de 49,8 millions d'euros d'AE et de 47,8 millions d'euros de CP inscrits en loi de finances initiales. Compte tenu des annulations et des ouvertures de crédits intervenues en cours de gestion ainsi que des fonds de concours, les AE totales se sont élevées à 76,7 millions d'euros et les CP à 67,7 millions d'euros. Sur ces montants, 79,1 % des AE et 89,7 % des CP ont effectivement été consommés.

Ce programme poursuit trois objectifs associés à plusieurs indicateurs précis et détaillés. Le premier objectif consiste à « Concourir à la sécurité et à la sûreté de l'aviation civile ». Le ratio mesurant le nombre d'écarts majeurs à la réglementation, qui s'élevait à 1,8 % en 2011, a grimpé à 2,4 % en 2012, pour un objectif de 2,5.

Le deuxième objectif consiste à « Limiter les impacts environnementaux du transport aérien ». Il est mesuré par le nombre d'infractions sanctionnées par l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires (ACNUSA). 422 infractions ont été sanctionnées en 2012, contre 396 en 2011, ce qui dénote une légère hausse des violations de la réglementation d'une année sur l'autre. Le Rapporteur spécial relève que l'objectif d'un nombre de violations inférieur à 500 a été atteint.

Enfin, le troisième objectif, qui consiste à « Assurer une régulation efficace », est assorti d'indicateurs qui nous apprennent que le délai de traitement moyen des réclamations des clients du transport aérien s'est élevé à 46 jours en 2012 contre 77 en 2011 et 109 en 2010 : une amélioration liée au fait que les années 2010 et 2011 avaient été marquées par de fortes perturbations (intempéries, volcan islandais...) ayant suscité beaucoup d'annulation et de retards.

III. 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).

Ce programme a bénéficié de 98,7 millions d'euros d'AE et de CP inscrits en loi de finances initiales. Sur ce montant, 95 millions euros ont effectivement été consommés, soit 96,3 %.

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 2012, il nous apprend que la formation d'un élève ingénieur a coûté 64 253 euros en 2011, chiffre qui est probablement resté stable en 2012, aux alentours de 71 000 euros. La formation d'un élève pilote, qui s'est établie à 112 449 euros en 2011, pourrait avoir baissé à 105 500 en 2012. Le rapporteur spécial regrette que ces deux indicateurs ne soient jamais renseignés pour l'examen de la loi de règlement, mais toujours avec une année de retard.

Le second objectif consiste à « Faire de l'ÉNAC une école de référence dans le domaine du transport aérien en France et à l'étranger ». Le taux d'insertion professionnelle des élèves ingénieurs six mois après la délivrance de leur diplôme (91 %) laisse à penser que cet objectif est en grande partie atteint ; le taux d'élèves étrangers (42 %) est en forte hausse par rapport à 2011 (29,5 %).

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES
TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES ;
AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Commentaire de M. Alain RODET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i>.....	150
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 203 : DES DIFFICULTÉS À SUIVRE LES FONDS DE CONCOURS.....	150
B. LE PROBLÈME DU FINANCEMENT DE L'AFITF.....	152
II. LE PROGRAMME 113 <i>URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ</i> : DES CRÉDITS À LA BAISSÉ.....	153
III. LE PROGRAMME 159 <i>INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE</i> : DES CRÉDITS OUVERTS EN HAUSSE.....	154
IV. LE PROGRAMME 205 <i>SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES</i> : UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE.....	155
V. LE PROGRAMME 207 <i>SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES</i> : DES RESTES À PAYER À SURVEILLER.....	156
VI. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES</i> : L'ÉQUILIBRE FINANCIER EN 2012.....	157
VII. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</i> : UNE INFORMATION PARLEMENTAIRE LACUNAIRE.....	158

La mission *Écologie, développement et aménagement durables* est constituée de neuf programmes, parmi lesquels le programme 203 *Infrastructures et services de transport*, le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, le programme 159 *Information géographique et cartographique*, le programme 205 *Sécurité et affaires maritimes* et le programme 207 *Sécurité et circulation routières*.

Les lois de finances rectificatives des 14 mars, 16 août et 29 décembre 2012 ainsi que le décret d'avance du 30 novembre 2012 ont permis l'exécution budgétaire pour l'année 2012.

De manière générale, le taux de consommation des crédits des cinq programmes par rapport à la loi de finances initiale est relativement élevé (81,6 % en AE et 95,3 % en CP).

Concernant le programme 203 qui constitue l'élément le plus important de la mission (plus de la moitié des crédits), la question de la traçabilité des fonds de concours et de la soutenabilité budgétaire de l'Agence française de financement des infrastructures de transports (AFITF) reste posée.

Si le programme 113 a vu ses dépenses de fonctionnement en exécution diminuer par rapport à 2011 (-9,2 % en AE et -5,6 % en CP), le programme 159 connaît la tendance inverse, en raison de nouveaux investissements, qui requiert une surveillance particulière.

Le programme 205 est caractérisé par une meilleure consommation en 2012 des crédits ouverts et continue à progresser en termes de performance.

Le taux de consommation du programme 207 s'avère relativement satisfaisant (91 %) bien que le montant élevé de ses restes à payer soit inquiétant (9,5 millions d'euros) et doit être maîtrisé.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres* connaît pour la première fois l'équilibre financier en 2012, ce dont le Rapporteur se félicite. Toutefois, il conviendrait d'inclure dans la stratégie de performance, des indicateurs pertinents permettant d'apprécier la performance écologique du dispositif.

Enfin, le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* a vu ses recettes, qui ne font pas l'objet d'une information parlementaire correcte, surestimées. Elles méritent donc de faire l'objet d'une prévision plus objective, à l'avenir.

**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
POUR LES PROGRAMMES 203, 113 ET 159**

(en millions d'euros)

Programme	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits ouverts (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés / LFI (y c FDC et ADP)	Consommés / ouverts (y c FDC et ADP)
Programme 203 <i>Infrastructures et services de transport</i>	6 704,9	9 925,6	5 395,7	80,5 %	54,4 %
Programme 113 <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	359,5	353	325,3	90,5 %	92,1 %
Programme 159 <i>Information géographique et cartographique</i>	96,1	94,8	94,8	98,6 %	100 %
Programme 205 <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	146,5	145,5	141,1	96,3 %	97 %
Programme 207 <i>Sécurité et circulation routières</i>	54,7	52,1	50	91,4 %	96 %
Total	7 361,7	10 571	6 006,9	81,6 %	56,8 %

**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CRÉDITS DE PAIEMENT
POUR LES PROGRAMMES 203, 113 ET 159**

(en millions d'euros)

Programme	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits ouverts (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés / LFI (y c FDC et ADP)	Consommés / ouverts (y c FDC et ADP)
Programme 203 <i>Infrastructures et services de transport</i>	5 736,3	5 687,6	5 470,3	95,4 %	96,2 %
Programme 113 <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	346,5	328,7	326,3	94,2 %	99,3 %
Programme 159 <i>Information géographique et cartographique</i>	96,1	94,8	94,7	98,5 %	99,9 %
Programme 205 <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	148,5	143	139,5	93,9 %	97,6 %
Programme 207 <i>Sécurité et circulation routières</i>	54,7	51	50,2	91,8 %	98,4 %
Total	6 382,1	6 305,1	6 081	95,3 %	96,4 %

LFI : loi de finances initiale ; FDC : Fonds de concours ; ADP : Attributions de produits attendus.

Source : rapport annuel de performances 2012.

I. LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 203 : DES DIFFICULTÉS À SUIVRE LES FONDS DE CONCOURS

Le programme 203 représente à lui seul plus de la moitié des crédits de la mission : 54,2 % en autorisations d'engagement (AE) et 50,7 % en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale et 47,5 % en AE et 50 % en CP, en crédits consommés.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

(en millions d'euros)

Action	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés / LFI (y c FDC et ADP)
Action 1 : <i>Développement des infrastructures routières</i>	1 623,2	910,4	56,1 %
Action 10 : <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	4 010,7	3 572,8	89,1 %
Action 11 : <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	229,4	158,6	69,1 %
Action 12 : <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	635,2	540,2	85 %
Action 13 : <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	153,1	123	80,3 %
Action 14 : <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	26,2	26	99,2 %
Action 15 : <i>Stratégie et soutien</i>	27,1	64,7	238,7 %
Total	6 704,9	5 395,7	80,5 %

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

(en millions d'euros)

Action	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés / LFI (y c FDC et ADP)
Action 1 : <i>Développement des infrastructures routières</i>	754,5	738	97,8 %
Action 10 : <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	3 884,6	3 655,2	94,1 %
Action 11 : <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	218,4	220,7	101 %

Action 12 : <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	678,9	638,8	94,1 %
Action 13 : <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	146,1	132,2	90,5 %
Action 14 : <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	26,6	24	90,2 %
Action 15 : <i>Stratégie et soutien</i>	27,1	61,3	226,2 %
Total	5 736,2	5 470,2	95,4 %

Source : rapport annuel de performances 2012.

Le total des crédits prévus en loi de finances initiale s'élève à 6,7 milliards d'euros en AE et à 5,7 milliards d'euros en CP, tandis que les crédits consommés pour l'année 2012 s'élèvent respectivement à 5,4 milliards d'euros en AE et 5,5 milliards d'euros en CP. L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* concentre à elle seule plus de la moitié des crédits du programme.

Au cours de l'année 2012, 9,9 milliards d'euros en AE et 5,7 milliards d'euros en CP ont été ouverts. Au total, les crédits ouverts sont supérieurs de 48 % en AE et très légèrement inférieurs en CP (-0,8 %) aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012.

Un effort de consommation des crédits a été réalisé ce qui est globalement satisfaisant : le taux de consommation des crédits est de 80,5 % en AE et de 95,4 % en CP, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiales pour 2012.

Le montant des AE affectées non engagées connaît une forte baisse (de 1 882,5 millions d'euros à 1 157,9 millions d'euros fin 2012, soit -38,5 %) en raison du report des affectations de fin de gestion 2012 au cours du premier trimestre 2013.

En revanche, le montant des AE non affectées et non engagées augmente de près de 9 % (3 371,9 millions d'euros) et est constitué de fonds de concours.

Les reports hors crédits budgétaires et les ouvertures en fonds de concours et attributions de produits représentent 144,6 % des crédits de la loi de finances initiale en AE et 43,2 % en CP. Ces crédits, constitués de reports de tranches fonctionnelles ou d'opérations d'investissement, constituent un volume financier très important : en AE, ils s'élèvent à 4,73 milliards d'euros soit 113,1 % de la loi de finances initiale.

Il faut toutefois regretter, ainsi que le souligne la Cour des comptes, que le suivi des fonds de concours ne soit pas effectué dans Chorus, le système d'information financière de l'État, mais par un logiciel de gestion interne, SAFIR3. Le Rapporteur recommande l'utilisation du logiciel Chorus le plus rapidement possible car cette situation est susceptible de créer un risque de transferts non justifiés vers les crédits budgétaires, contrevenant au principe de sincérité budgétaire.

Le montant des restes à payer est stabilisé à 4 479,4 millions d'euros fin 2012 (4 550,8 millions d'euros fin 2011) et résulte principalement du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe poids lourds. Toutefois, ce montant demeure trop élevé et remet en question la soutenabilité financière de l'AFITF.

Enfin, concernant la stratégie de performance, sur les quatre objectifs du programme, l'objectif n° 4 « Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises » constitue l'un des indicateurs les plus importants de la mission et s'avère réellement pertinent pour évaluer le report modal au profit des modes alternatifs aux transports routiers. Si la cible de l'indicateur « part modale des transports collectifs terrestres dans l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs » (17,5 % en 2012) n'est sans doute pas atteinte en 2012 (résultat prévisionnel : 16,3 %), cette cible pourrait l'être en 2014, sous l'effet de la crise et du prix durablement élevé des carburants.

B. LE PROBLÈME DU FINANCEMENT DE L'AFITF

L'AFITF, établissement public administratif, a été créée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 pour porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières.

Malgré un financement assuré notamment par des ressources affectées (redevance domaniale versée par les sociétés autoroutières, taxe d'aménagement du territoire prélevée sur les concessionnaires d'autoroutes, partie des recettes radars), compte tenu du décalage relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids-lourds⁽¹⁾ (reportée à octobre 2013), l'État abonde en partie le budget de l'Agence. Au final, cette subvention s'élève à 900 millions d'euros en 2012 alors que son montant était initialement fixé à 1 030 millions d'euros en loi de finances initiale.

Ainsi que le relève la Cour des comptes, le financement des infrastructures de transport via l'AFITF n'est pas conforme aux principes budgétaires.

En effet, le probable report de versement du solde de la subvention à l'AFITF s'élevant à 39 millions d'euros et dû à l'indisponibilité de CP permettant de couvrir la dépense, contrevient au principe d'annualité budgétaire.

Par ailleurs, ni la totalité des engagements annuels et pluriannuels pris par l'AFITF ni la distinction des engagements pris par l'Agence pour le compte de l'État d'une part et ceux qu'elle prend pour son propre compte d'autre part, n'apparaissent dans les documents de programmation budgétaire, ce qui contrevient aux principes d'universalité et de sincérité budgétaire.

(1) Cette taxe était initialement prévue pour être mise en œuvre au cours de l'année 2011. Toutefois, la complexité du projet ainsi que la succession des recours contentieux ont retardé la signature du contrat entre le ministère de l'Écologie et la société Ecomouv' SA, qui est intervenue que le 20 octobre 2011.

Enfin, le Rapporteur s'inquiète de l'accroissement non maîtrisé des restes à payer. Fin 2012, leur montant cumulé depuis 2005 s'élève à 15,56 milliards d'euros, soit une augmentation de 10 % en un an. Ce montant, particulièrement inquiétant, conduit à s'interroger sur la faculté pour l'Agence d'honorer ses engagements et sur la soutenabilité globale du programme 203 qui dépend *in fine* de la soutenabilité des engagements pris par l'AFITF.

II. LE PROGRAMME 113 URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : DES CRÉDITS À LA BAISSE

Tant en AE qu'en CP, les crédits ouverts du programme 113 ont inversé la tendance haussière de la loi de finances initiale (respectivement - 1,8 % et - 5,1 %), ce que le Rapporteur tient à saluer.

Les crédits consommés pour l'année 2012 s'élèvent respectivement à 325,3 millions d'euros en AE et 326,3 millions d'euros en CP, rendant le taux de consommation satisfaisant : il est de 90,5 % en AE et de 94,2 % en CP par rapport aux prévisions de la loi de finances initiales pour 2012.

Ce programme a bénéficié de 11,5 millions d'euros en AE et de 2,5 millions d'euros en CP de reports de crédits de 2011 vers 2012. Les crédits ont par ailleurs été abondés de 5,4 millions d'euros en AE et de 6,7 millions d'euros en CP de fonds de concours et d'attribution de produits.

La création du Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration (FIBRE) qui a pour objet « d'apporter un concours financier aux projets et programmes favorisant la protection de la biodiversité, la préservation et la remise en état des continuités écologiques »⁽¹⁾ a marqué l'exercice budgétaire de 2012. Il s'agit d'une nouvelle dépense rattachée à une nouvelle action 8 et qui a donné lieu pour 2012 à 15,9 millions d'euros de dépenses en AE et 6,33 millions d'euros en CP. En cours de gestion, ce Fonds a été abondé à hauteur de 25 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP.

Le programme 113 a réalisé une baisse significative de ses dépenses de fonctionnement courant entre les crédits consommés en 2011 et ceux consommés en 2012 (- 9,2 % en AE et - 5,6 % en CP).

Hors FIBRE, les crédits d'intervention consommés ont baissé, en AE de 12 % par rapport à 2011 (122,7 millions d'euros contre 139,4 millions d'euros en 2011). Cette baisse s'explique en partie par le redéploiement de 10 millions d'euros en faveur de FIBRE. L'ensemble des dépenses d'intervention du programme reste stable en 2012.

(1) Décret n° 2012-228 du 16 février 2012 relatif au Fonds d'investissement pour la biodiversité et la restauration écologique.

Le montant des engagements antérieurs non couverts par des CP au 31 décembre 2012 (189,9 millions d'euros) est constitué principalement par les engagements au titre des contrats Natura 2000 (27 %) et de la trame verte et bleue (27 %).

Enfin, depuis la loi de finances initiales pour 2013, les activités relatives à l'aménagement et l'urbanisme, soit 85 % des crédits de l'action 1 *Urbanisme, aménagement et sites* ont été transférées au programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* relevant de la mission *Égalité des territoires, logement et ville*. Par conséquent, le solde au 31 décembre 2012 des engagements non couverts par des CP du programme 113 doit être diminué de 62 millions d'euros correspondant à la part transférée au programme 135.

III. LE PROGRAMME 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE : DES CRÉDITS OUVERTS EN HAUSSE

Ce programme finance presque exclusivement (99,9 % des crédits consommés en AE et CP), la subvention pour charges de service public versée à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) au titre de l'action 1 *Production de l'information géographique*.

Cette subvention s'est élevée à 94,6 millions d'euros en crédits consommés (en AE et CP), tandis que la loi de finances initiale prévoyait 95,5 millions d'euros (en AE et CP). Cet écart correspond principalement à la part de réserve de précaution non levée et annulée.

Ainsi, en AE, les lois de finances rectificatives, les différents mouvements en gestion et le décret d'avance ont inversé la tendance haussière de la loi de finances initiale pour 2012. Néanmoins, les crédits ouverts (94,8 millions d'euros en AE et CP) se situent à un niveau supérieur à celui de 2011 (hausse d'environ 19,3 %).

Par ailleurs, 430 000 euros (en AE et CP) ainsi que 8 073 euros en AE et - 13 105 euros en CP ont été imputés par erreur sur l'action 1 *Production de l'information géographique*. Ces crédits relèvent de l'action 3 *Pilotage de la politique d'information géographique*.

À périmètre constant, cette hausse de l'enveloppe du programme a été utilisée pour financer des investissements, comme des achats de données, financer l'immobilisation des bases de données et effectuer le déménagement sur le site de Saint Mandé.

Les crédits relatifs à l'action 1 ont été utilisés pour financer notamment le maintien des réseaux géodésiques et de nivellement, les prises de vues aériennes du territoire national, Géoportail⁽¹⁾, la formation initiale par l'École nationale des

(1) Portail internet public permettant l'accès à des services de recherche et de visualisation de données géographiques ou géolocalisées.

sciences géographiques (ENSG). Ces crédits ont également financé partiellement la mise à jour et le développement du référentiel à grande échelle (RGE) et des autres bases de données.

Le programme a diminué ses subventions et n'a pas de report de charge par rapport à 2011. Les restes à payer au 31 décembre 2012 sont négligeables (124 367 euros), ce dont se félicite le Rapporteur.

IV. LE PROGRAMME 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES : UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE

Dans un contexte de réduction des moyens alloués, le programme 205 *Sécurité et affaires maritimes* est caractérisé en 2012 par une meilleure consommation des crédits ouverts.

Les AE consommées se sont élevées à 141,1 millions d'euros, pour une ouverture de crédits de 145, 5 millions d'euros. En 2011, 125,6 millions d'AE avaient été consommées seulement, pour un peu plus de 147 millions d'euros d'ouverture de crédits.

En CP, les crédits consommés en 2012 ont atteint 139,5 millions d'euros (contre seulement 127,4 en 2011) pour une ouverture de 143 millions d'euros.

La situation financière dégradée de l'École nationale supérieure maritime (ENSM) a emporté deux conséquences : le versement d'un complément de 1,4 million d'euros à la subvention pour charge de service public de l'établissement, et la sous consommation du plafond d'ETPT fixé en loi de finances initiale. Fixé à 264, ce nombre s'est finalement élevé à 224. Le Rapporteur général regrette cette insuffisance de la masse salariale, qui n'est pas à la hauteur des ambitions d'un établissement en pleine mutation.

Concernant l'action n° 3 *Flotte de commerce*, une sous-consommation de 2,73 millions d'euros en AE et CP est à relever. Ce constat est la conséquence d'une moindre activité des armements maritimes, liée aux difficultés économiques rencontrées.

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 ». Cependant, cette évolution satisfaisante recouvre une moindre performance de certains indicateurs. Le taux d'identification des navires à l'origine de pollutions ou rejets illicite est faible, et s'établit à 8,8 %, pour une cible à 15 %. Une meilleure coordination des administrations évoluant en mer est donc nécessaire afin d'améliorer ce ratio.

La baisse du nombre de personnes sauvées par l'intermédiaire des CROSS ⁽¹⁾ est à mettre en relation avec la forte augmentation des disparus au large de Mayotte, malheureusement liés aux flux migratoires dans cette région. En ce qui concerne le taux d'actifs maritimes, cinq ans après leur sortie de formation initiale, l'ENSM n'a fait parvenir aucune réponse à l'administration. Pour les élèves issus des lycées professionnels maritimes, le taux de 76,1 % est en baisse par rapport à 2011 (79,7 %).

L'indicateur du nombre de navires de commerce sous pavillon français est encore en baisse de 6 %, ce qui confirme la lente érosion de notre flotte. Une mission est actuellement en cours, confiée par le Premier ministre au député Arnaud Leroy, afin d'apporter des solutions durables à l'amélioration de la compétitivité de nos armements.

En revanche, concernant le contrôle des navires étrangers dans nos ports, la France remplit à 98,7 % ses objectifs communautaires. Le Rapporteur général se félicite de ce taux très satisfaisant.

Enfin, l'année 2012 a été marquée par la poursuite de la réforme de l'enseignement supérieur maritime, l'achèvement de celle des baccalauréats professionnels, ainsi que la modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

V. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES : DES RESTES À PAYER À SURVEILLER

Les crédits consommés pour l'année 2012 s'élèvent respectivement à 50 millions d'euros en AE et 50,2 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation relativement satisfaisant dépassant 91 %.

Le Rapporteur s'alarme du montant élevé des restes à payer, estimés à 9,5 millions d'euros (bien qu'en baisse de 2 % par rapport à 2011), dont 7,7 millions pour la seule Délégation à la sécurité et à la circulation routières (études, communication et formation des personnels).

Il convient de souligner que les emplois et crédits de personnel du programme 207 sont également rattachés au programme support 217, alors même que le programme 207 relève du ministère de l'Intérieur. En 2013, le programme 207 a été rattaché à la mission *Sécurité*, et les moyens de personnels ont commencé à être transférés du programme support vers le programme 207.

L'action n° 2 *Démarches interministérielles et communication* constitue la moitié des crédits prévus en loi de finances initiales, tant en AE qu'en CP. La communication nationale (campagne de prévention dans les médias...), levier d'action privilégié du programme, représente 48 % des dépenses prévus en loi de

(1) Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage.

finances initiale pour cette action (soit 12,4 millions d'euros en AE et CP). Son budget a été renforcé en cours d'exercice par des redéploiements de crédits : la totalité des crédits de la communication nationale a été engagée et liquidée en dépenses de fonctionnement, soit 15 millions d'euros en AE et 12,7 millions d'euros en CP.

L'action n° 3 *Éducation routière* représente l'autre moitié des crédits du programme. Le dispositif « Permis à un euro », mesure phare de cette action, tablait sur une hypothèse de financement de 90 720 prêts, représentant 8,6 millions d'euros en loi de finances initiale. En dépit de la montée en puissance de cette mesure (plus de 79 000 bénéficiaires en 2007 et 87 000 en 2012), la dépense effective s'élève en 2012 à 4,5 millions d'euros, contre 5,3 millions d'euros en 2011.

Enfin, le programme 207 a supporté une dépense supplémentaire en 2012 au titre du FIPD (Fonds interministériel de prévention de la délinquance) à hauteur de 1,1 million d'euros, expliquant en partie la hausse des dépenses en titre 6 (dépenses d'intervention). Selon la Cour des comptes, en raison des redéploiements de crédits en gestion, les autres dépenses discrétionnaires progressent à hauteur de 16 % en AE par rapport à 2011 (5,3 millions d'euros contre 4,5 millions d'euros en 2011).

VI. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : L'ÉQUILIBRE FINANCIER EN 2012

Le dispositif du bonus-malus, instauré par la loi de finances rectificative pour 2007 et précisé par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007, vise à verser une aide au consommateur lors de l'acquisition d'un véhicule émettant peu de dioxyde de carbone. Le compte de concours financier (CCF) créé en 2008 a été remplacé en 2012 par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres* afin de retrouver l'équilibre financier initialement prévu par le législateur.

D'après la Cour des comptes, cette transformation est une mesure positive car la gestion du CCF n'était pas conforme à la LOLF. En outre, la Cour recommandait depuis plusieurs années que le bonus et le malus soient imputés sur le budget général. Il est à noter que le CCF, toujours ouvert, devrait être clos par la loi de règlement de 2012 (article 7 du projet de loi de règlement).

Le CAS retrace en recettes le produit de la taxe instituée à l'article 1011 *bis* du code général des impôts s'appliquant aux véhicules les plus polluants, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement. Pour 2012, les recettes nettes en exécution (236,3 millions d'euros) correspondent effectivement aux immatriculations de véhicules enregistrées en 2012 auxquelles s'applique le barème 2012. L'exécution est très proche de la prévision (+ 2,3 millions d'euros soit + 1 %).

Le CAS retrace en dépenses la prime à l'acquisition de véhicules propres, ou bonus, et une majoration de cette aide, ou « superbonus » octroyée en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans, dans les deux programmes suivants :

– les contributions au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres (programme 791 qui retrace les opérations liées au bonus avec 226 millions d'euros inscrits en loi de finances initiales et 225,99 millions d'euros consommés) ;

– les contributions au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants (programme 792 qui retrace les opérations liées au « superbonus » avec 8 millions d'euros inscrits en loi de finances initiales et 3,6 millions d'euros consommés).

Les dépenses cumulées des deux programmes sont de 229,6 millions d'euros en exécution, soit – 1,9 % par rapport à la loi de finances initiale.

Depuis 2008, les dépenses exécutées étaient beaucoup plus élevées que prévu alors que les recettes étaient inférieures au montant escompté. En 2012, pour la première fois depuis sa création, le dispositif s'avère équilibré financièrement alors qu'il restait 27 millions d'euros d'impayés fin 2011.

Il faut noter que dans le cadre des mesures en faveur du secteur automobile, le décret n° 2012-925 du 30 juillet 2012 a fortement accru l'ensemble des aides versées pour l'acquisition de véhicules électriques ou hybrides, mais compte tenu du délai de remboursement des bonus, ce changement du dispositif n'a eu que très peu d'impact sur la dépense 2012.

Enfin, pour la première fois également en 2012, la part des véhicules neufs « bonusés » et « malusés » correspond aux objectifs fixés dans le projet annuel de performances. Toutefois, la Cour des comptes souligne que les indicateurs de performance se limitent à évaluer le succès des mesures financières et qu'il conviendrait de définir des indicateurs permettant également d'apprécier la performance écologique du dispositif.

VII. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS : UNE INFORMATION PARLEMENTAIRE LACUNAIRE

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, qui représente près de 2 % du volume des comptes d'affectation spéciale, contribue à l'objectif de diminution de la mortalité sur les routes. Il a été profondément réaménagé en 2011 et certaines règles relatives à l'affectation des recettes à divers emplois l'ont été en 2012, entraînant une complexification accrue de ce dispositif.

Les recettes du CAS sont réparties en deux sections : les amendes issues du contrôle automatisé et celles provenant de la circulation et du stationnement routiers. Au final, le montant total du produit des amendes s'élève à 1 296,1 millions d'euros en exécution contre 1 397,7 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, soit un écart de 101,6 millions d'euros (- 7,3 %).

Cet écart résulte d'une part, du prélèvement de 25 millions d'euros sur les recettes destinées aux collectivités territoriales en vue d'alimenter un fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des emprunts structurés et, d'autre part, d'une prévision trop optimiste (76,6 millions d'euros) quant aux effets annoncés du développement du procès-verbal électronique. Le Rapporteur rappelle qu'il est important de ne pas surestimer, à l'avenir, le produit des recettes des amendes attendues, qui demeurent incertaines.

Le Rapporteur note avec regret que l'information donnée au Parlement est incomplète : ainsi que le souligne la Cour des comptes, la totalité du produit des amendes et, *a fortiori*, leur affectation ne sont pas décrites, ni en recettes, ni en dépenses.

Le produit des amendes est affecté aux cinq programmes du CAS. À ce titre, le Rapporteur invite le Gouvernement à réduire le nombre de programmes, qui est une source supplémentaire de complexité :

– Le programme 751 Radars finance le déploiement de nouveaux dispositifs de contrôle de la circulation (parmi ceux-ci, 1 457 radars « pédagogiques » signalant la vitesse aux automobilistes sans les sanctionner) (176 millions d'euros en AE et CP en loi de finances initiale) ;

– Le programme 752 Fichier national du permis de conduire finance le système de gestion des points du permis de conduire (16 millions d'euros en AE et CP en loi de finances initiale) ;

– Le programme 753 Contrôle et modernisation de la politique et du stationnement routiers participe à la modernisation du traitement des infractions via la généralisation du procès-verbal électronique (14 000 nouveaux boîtiers) (37 millions d'euros en AE et CP en loi de finances initiale) ;

– Le programme 754 Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières concerne le reversement des recettes encaissées par l'État au titre des amendes de police relatives à la circulation routière au profit des collectivités territoriales (661,9 millions d'euros en AE et CP en loi de finances initiale) ;

– Le programme 755 Désendettement de l'État via le reversement d'une partie du produit des amendes au budget général (506,7 millions d'euros en AE et CP en loi de finances initiale).

Les AE et les CP devant être systématiquement ouverts pour des montants égaux sur un CAS, il en est résulté d'importants reports de crédits de nature structurelle : 700 millions d'euros non consommés, ont été reportés de 2012 sur 2013 (dont 500 millions d'euros pour le seul programme 754). Ces reports sont principalement dus au décalage dans le temps du produit des amendes et au versement de la part de ce produit allouée aux communes.

Au regard des exigences de soutenabilité budgétaire, la Cour des comptes constate que le CAS dispose des crédits nécessaires à la réalisation des objectifs relatifs au fonctionnement et à la modernisation du dispositif automatisé de contrôle sanction. Le produit des amendes présente plus d'incertitudes : il peut, en effet, décroître ce qui témoignerait de l'efficacité de la politique de contrôle sanction.

Enfin, les indicateurs des programmes 751, 752 et 753 fournissent des informations pertinentes sur les résultats en matière de contrôle et de sanction des infractions au code de la route qui s'avèrent une source de renseignements fiable et claire pour les citoyens.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET
FERROVIAIRES ;
SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE
VOYAGEURS

Commentaire de M. Olivier FAURE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ATTRIBUÉS À L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES	163
A. UNE EXÉCUTION GLOBALE RELATIVEMENT SATISFAISANTE.....	163
B. L'INSOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DE L'AFITF.....	164
1. L'exécution budgétaire	164
2. Les difficultés liées au financement de l'AFITF	165
C. RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE ET LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU TRANSPORT COMBINÉ : DES RÉSULTATS À AMÉLIORER	165
1. Réseau ferré de France.....	165
2. Le transport combiné	166
II. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE COHÉRENTE RÉVÉLANT UN EFFORT EN FAVEUR DU REPORT MODAL	166
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS : UNE CROISSANCE DES CRÉDITS À SURVEILLER	168
A. UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE EN HAUSSE	168
B. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE PERTINENTE QUI DOIT ÊTRE PRISE EN COMPTE PAR L'ÉTAT	169

La mission *Écologie, développement et aménagement durables* est constituée de neuf programmes, parmi lesquels le programme 203 *Infrastructures et services de transport* comprenant l'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*, qui se voit allouer, hors titre 2⁽¹⁾, près de la moitié des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP), tant en loi de finances initiale pour 2012 qu'en pourcentage des crédits consommés en cours d'année.

L'action 10 constitue l'action la plus importante du programme 203. À elle seule, elle représente plus de 59 % des AE et 67 % des CP prévus en loi de finances initiale pour 2012 et environ 66 % des AE et CP des crédits consommés.

Les lois de finances rectificatives des 14 mars, 16 août et 29 décembre 2012 ainsi que le décret d'avance du 30 novembre ont permis l'exécution budgétaire pour l'année 2012.

De manière générale, le taux de consommation des crédits de cette action est relativement élevé (89,1 % en AE et 94,1 % en CP). Toutefois et de façon récurrente, reste posée la question de la soutenabilité financière de l'Agence française de financement des infrastructures de transports (AFITF). En effet, alors même que sa subvention a diminué en cours d'exécution (-8,8 %) suite aux différentes lois de finances rectificatives votées en cours d'année, l'abondement de son budget par l'écotaxe poids lourds accuse un nouveau retard⁽²⁾ susceptible d'engendrer un besoin de subvention supplémentaire et de remettre en cause la réalisation des projets d'infrastructures qu'elle finance (poursuite des chantiers de ligne à grande vitesse...).

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, quant à lui, voit ses dépenses, en 2012, croître de 115 millions par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 (hausse de 54 %). Il est donc nécessaire de surveiller sa progression et d'utiliser, pour ce faire, les moyens d'audit à la disposition de l'État, autorité organisatrice des transports.

(1) Masse salariale et gestion des emplois regroupés majoritairement dans le programme 217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

(2) Sa mise en œuvre est finalement reportée au 1^{er} octobre 2013.

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ATTRIBUÉS À L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES

A. UNE EXÉCUTION GLOBALE RELATIVEMENT SATISFAISANTE

La quasi-totalité de l'action 10 du programme 203 s'exécute sous forme de crédits d'intervention (titre 6) :

- transferts aux entreprises pour les subventions à Réseau Ferré de France (RFF) (concours apportés au financement de l'exploitation de l'établissement et le financement d'infrastructures prévues dans les contrats de projets État-région) ;

- transferts aux collectivités territoriales pour les transports collectifs ;

- transferts aux autres collectivités à savoir, la subvention d'équilibre versée à l'AFITF ⁽¹⁾.

Les subventions à l'AFITF et RFF concentrent, à elles seules, plus de 94 % des crédits d'intervention du programme 203 avec 3,57 milliards d'euros en AE et en CP selon les prévisions de la loi de finances initiale pour 2012 (3,76 milliards d'euros en AE et 3,78 milliards en CP).

Il est à noter que seules les subventions à RFF et à l'AFITF étaient prévues en loi de finances initiale pour 2012. Le Rapport annuel de performances ne fournit pas d'explications sur les ouvertures de crédits supplémentaires qui ont financé les transferts aux collectivités territoriales.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT POUR L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES

(en millions d'euros)

Dépenses	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés / LFI (y c FDC et ADP)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement		5,3	
Titre 5 : Dépenses d'investissement		4,7	
Titre 6 : Dépenses d'intervention	4 010,7	3 562,8	88,8 %
Total	4 010,7	3 572,7	89,1 %

(1) Établissement public à caractère administratif chargé de porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières.

**EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CRÉDITS DE PAIEMENT POUR L'ACTION 10
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES**

(en millions d'euros)

Dépenses	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés / LFI (y c FDC et ADP)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement		3,3	
Titre 5 : Dépenses d'investissement		6,1	
Titre 6 : Dépenses d'intervention	3 884,6	3 645,7	93,9 %
Total	3 884,6	3 655,1	94,1 %

LFI : Loi de finances initiale ; FDC : Fonds de concours ; ADP : Attributions de produits attendus

Source : rapport annuel de performances 2012.

Les crédits consommés pour l'année 2012 s'élèvent respectivement à 3,6 milliards d'euros en AE et 3,7 milliards d'euros en CP.

Le taux de consommation des crédits est de 89,1 % en AE et de 94,1 % en CP, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2012. À la lumière de ces données, l'exécution des CP révèle un différentiel de 229,4 millions d'euros dû notamment à un report de 39 millions d'euros de CP sur 2013, imputé sur la subvention versée à l'AFITF. L'exécution des AE est marquée par un différentiel de 437,9 millions d'euros.

Par rapport à 2011, le volume de crédits prévus en loi de finances initiale a diminué (+ 0,5 % en AE et - 1,8 % en CP) ainsi que le taux de consommation de l'action (il était de 106,5 % en AE et de 109 % en CP en 2011).

Le suivi en gestion des fonds de concours demeure obscur et devrait être amélioré, en utilisant les outils de la dépense prévus à cet effet dans le système d'information financière de l'État (Chorus).

B. L'INSOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DE L'AFITF

1. L'exécution budgétaire

La subvention prévue initialement dans le projet de loi de finances pour 2012 à hauteur de 1 123 millions d'euros, a été réduite à 1 030 millions d'euros en loi de finances initiale. En cours de gestion, ce montant a été ramené à 939 millions d'euros suite à des régulations budgétaires diverses.

In fine, 900 millions d'euros ont été effectivement versés au titre de l'année 2012. 39 millions d'euros ont fait l'objet d'une demande de report de versement sur l'exercice 2013, en méconnaissance du principe d'annualité budgétaire. La Cour des comptes indique que cette demande est en cours d'arbitrage auprès de la direction du budget.

Les crédits engagés et consommés en 2012 ont notamment permis de financer le lancement de la réalisation du contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier, la poursuite du chantier de la seconde phase de la ligne à grande vitesse (LGV) Est Européenne et le lancement des chantiers de la LGV Bretagne-Pays de Loire et de la LGV Sud-Europe-Atlantique, ainsi que la poursuite des études en vue du projet de traversée alpine Lyon-Turin.

2. Les difficultés liées au financement de l'AFITF

Il convient de rappeler que cette subvention d'équilibre a vocation à disparaître lorsque l'AFITF percevra les ressources de l'écotaxe poids lourds. Or, cette taxe accuse de sérieux retards : alors qu'en application de l'article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite loi « Grenelle 1 »), elle aurait dû être mise en œuvre en 2011, son instauration effective est reportée au 1^{er} octobre 2013. Ce glissement de calendrier pourrait entraîner un besoin de subvention supplémentaire susceptible néanmoins d'être absorbé par l'important fonds de roulement de l'AFITF (443 millions d'euros au 31 décembre 2012).

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne la méconnaissance des principes d'universalité et de sincérité budgétaire. En effet, les documents de programmation budgétaire ne font ni apparaître la totalité des engagements annuels et pluriannuels pris par l'AFITF, ni la distinction des engagements pris par l'Agence pour son propre compte. De même, la Cour constate un manque de visibilité sur les recettes de l'Agence pour l'exécution du prochain exercice comme en prévision pluriannuelle.

Enfin, le niveau élevé et croissant de restes à payer de l'AFITF pose la question de sa soutenabilité financière ce qui serait susceptible de mettre en péril sérieusement le financement des grands projets d'infrastructures. En effet, fin 2012 les restes cumulés depuis 2005 s'élèvent à 15,56 milliards d'euros, soit une augmentation de 10 % en un an. Les ressources de l'AFITF pour 2013 (2,2 milliards d'euros dont une subvention de l'État de 900 millions d'euros en exécution) permettent à peine de résorber les restes à payer (1,96 milliard d'euros pour 2012) et restent conditionnées à la mise en œuvre de la taxe poids lourds qui devrait rapporter 1 milliard d'euros en année pleine.

C. RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE ET LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU TRANSPORT COMBINÉ : DES RÉSULTATS À AMÉLIORER

1. Réseau ferré de France

Réseau ferré de France (RFF) n'est pas opérateur de l'État, mais perçoit une subvention pour concourir à son équilibre financier. Cette subvention s'est élevée à 2,33 milliards d'euros en 2012, alors que la loi de finances initiale pour 2012 prévoyait une subvention de 2,17 milliards d'euros

(contre 2,34 milliards d'euros en exécution sur 2011). Ce concours de l'État a principalement été consacré au réseau ferré national utilisé par les trains régionaux de voyageurs (1,56 milliard d'euros).

Le résultat net 2011 de RFF est en progression de 12,7 % (soit environ + 25,1 millions d'euros entre 2010 et 2011). Toutefois, l'endettement financier net de RFF augmente de 5,7 %, ce qui participe, avec la croissance des charges de maintenance et d'exploitation de l'infrastructure, à la dégradation de son résultat financier de 4,8 %.

Ainsi que le note la Cour des comptes, ces résultats sont en décalage avec le contrat de performance État-RFF pour 2008–2012, dont l'objectif était de dégager, dès 2011, un résultat net de 500 millions d'euros et un résultat opérationnel courant de 2 milliards d'euros (au lieu de 1,53 milliard d'euros en 2011). Le seul objectif atteint est un chiffre d'affaires supérieur à 4 milliards d'euros.

2. Le transport combiné

Le transport combiné, qui joue un rôle fondamental dans l'objectif national d'accroissement de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien entre 2006 et 2012 (article 11 de la loi « Grenelle 1 »), est victime du retard pris dans la mise en œuvre des projets.

La subvention de 2011 pour le soutien au transport combiné ferroviaire devait s'élever à 259,20 millions d'euros (87,50 millions d'euros d'AE, 4,75 millions d'euros de CP pour l'autoroute ferroviaire alpine et 142,50 millions d'euros d'AE pour l'autoroute atlantique).

Ces projets ayant pris du retard, seuls 21,8 millions d'euros ont été engagés en 2011. En 2012, 178 millions d'euros d'AE ont été reportés pour permettre leur poursuite. Toutefois, en exécution 2012, seuls 5 millions d'euros ont été effectivement engagés et les 173 millions d'euros restants sont reportés sur 2013.

II. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE COHÉRENTE RÉVÉLANT UN EFFORT EN FAVEUR DU REPORT MODAL

Les quatre objectifs de performance du programme 203 permettent à la fois d'assurer le suivi des projets de modernisation et de rénovation des infrastructures de transports eu égard aux contraintes budgétaires et de mesurer le respect de l'un des engagements primordiaux de la loi « Grenelle 1 », à savoir le report modal vers des transports alternatifs à la route (et notamment ferroviaires) :

– Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports (objectif n° 1) ;

– Améliorer l’entretien et la qualité des infrastructures de transports (objectif n° 2) ;

– Améliorer le niveau de sécurité des transports et assurer les conditions d’une concurrence loyale (objectif n° 3) ;

– Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises (objectif n° 4).

L’indicateur 1.1. « Écart entre les réalisations et les prévisions de coûts pour les projets mis en service » de l’objectif n° 1, au niveau des transports ferroviaires, est particulièrement sensible au calendrier effectif de réalisation des opérations, celles-ci étant très peu nombreuses (quatre opérations ferroviaires). Dès lors, cet indicateur s’avère peu pertinent.

En revanche, l’objectif n° 2 permet d’évaluer assez finement le coût des opérations de régénération et d’entretien du réseau ferré ainsi que l’état des voies du réseau ferré national, notamment au regard du plan de rénovation du réseau mené depuis 2008 par RFF. Il en ressort notamment que le coût kilométrique moyen des opérations d’entretien du réseau ferré (43,0 euros/kilomètre) est inférieur à l’estimation actualisée courant 2012, mais notablement supérieure à la prévision initiale de 42,5 euros/kilomètre.

Par ailleurs, l’état des voies du réseau ferré national s’améliore de façon constante depuis 2011, en raison notamment des bonnes conditions climatiques, de la qualité de conduite des travaux et de 140 kilomètres de voies neuves (ligne à grande vitesse Rhin-Rhône).

L’objectif n° 4 constitue l’un des indicateurs les plus importants de la mission et s’avère réellement pertinent pour évaluer le report modal au profit des transports ferroviaires, notamment.

La cible de l’indicateur « part modale des transports collectifs terrestres dans l’ensemble des transports intérieurs de voyageurs », (17,5 % en 2012) ne sera sans doute pas atteinte (résultat prévisionnel : 16,3 %). Toutefois, selon la Cour des comptes, cette cible pourrait être atteinte en 2014, sous l’effet de la crise et du prix durablement élevé des carburants. Ainsi, depuis 2008, l’usage des véhicules particuliers a reculé (- 1,1 %) et celui des transports collectifs s’est accru (+ 5,5 %).

La part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises devrait atteindre sa cible en 2012 (9,6 % pour un objectif de 9,1 %), même si ce résultat reste inférieur à l’objectif fixé par l’article 11 de la loi Grenelle 1. Cette situation s’explique par les effets de la crise économique de l’année 2009 où le transport intérieur de marchandises par voie ferroviaire a diminué de 20,5 %.

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS : UNE CROISSANCE DES CRÉDITS À SURVEILLER

A. UNE ENVELOPPE BUDGÉTAIRE EN HAUSSE

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, créé par la loi de finances pour 2011, regroupe les programmes 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés* et 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés*. Ce compte vise à assurer l'équilibre financier des quarante lignes d'équilibre du territoire (lignes « TET », anciennement Corail) par le versement à la SNCF d'une subvention d'exploitation et d'une subvention à l'entretien et la régénération du matériel roulant.

Ce compte est abondé par le produit de deux taxes spécifiques, la contribution de solidarité territoriale et la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires versées par les entreprises ferroviaires (la SNCF uniquement), et une fraction de la taxe d'aménagement du territoire acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. 89 % des recettes de ce compte proviennent, en 2012, de la SNCF et lui sont reversées. Alors que le montant des recettes prévues s'élevait à 280 millions d'euros, finalement, 325 millions d'euros ont été exécutés (soit + 16 %). Le relèvement du taux de la contribution de solidarité territoriale en 2012 conduit à cet écart de 45 millions d'euros.

Le CAS repose sur une convention triennale d'exploitation des lignes d'équilibre du territoire conclue pour la période 2011-2013 entre la SNCF et l'État, qui assume la fonction d'autorité organisatrice des transports.

L'exercice 2012 correspond à la seconde année de fonctionnement de ce compte et est marqué par une forte hausse de l'enveloppe des crédits consommés (+ 105,7 % par rapport aux crédits consommés en AE et + 85,7 % par rapport aux crédits consommés en CP en 2011).

D'une part, l'enveloppe de 280 millions d'euros en AE et CP définie en loi de finances initiale pour 2012 représente une croissance de 70 millions d'euros par rapport à 2011 (soit + 33 %). Cette progression a été décidée pour tenir compte d'un avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) rendu en février 2011 aboutissant à réévaluer le coût des péages acquittés par les TET.

D'autre part, l'année 2012 est caractérisée par une forte augmentation des crédits en cours d'exécution :

– report de crédits de 2011 sur 2012 d'un montant de 35 millions d'euros (27,5 millions d'euros sur le programme 785 et 7,5 millions d'euros sur le programme 786), afin de solder la facture présentée par la SNCF pour 2011 ;

– ouverture de crédits de 45 millions d’euros, imputée en totalité sur le programme 785, en raison du maintien de certaines dessertes (ligne Paris-Troyes-Belfort), de la réévaluation de certaines charges de la SNCF facturées au réel (augmentation supérieure aux prévisions de la location de matériels roulants) et de la compensation d’un manque à gagner en matière tarifaire pour la SNCF.

Ainsi en 2012, il a été nécessaire d’intégrer une évolution des coûts supérieure aux prévisions de la convention d’exploitation : la SNCF a présenté pour 2011 un décompte de 251 millions d’euros, au-delà du plafond de 210 millions d’euros prévu par la convention et repris dans le CAS 2011 ainsi qu’un devis de 295 millions d’euros pour 2012. Étant donné qu’une compensation entre 2011 et 2012 ne peut intervenir, l’État a dû porter l’enveloppe du CAS à 325 millions d’euros.

La réévaluation de la subvention d’exploitation a été financée par l’augmentation de la contribution de solidarité territoriale de 45 millions d’euros.

Les AE en 2012 atteignent 360 millions d’euros en exécution pour les deux programmes confondus, soit 35 millions d’euros de plus que les CP. D’après la Cour des comptes, sur avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, le ministère a fait le choix d’engager dès 2012 ces AE, leur versement n’intervenant qu’en 2013, une fois disponible la facture définitive d’exploitation des TET pour 2012.

En conclusion, il apparaît nécessaire que l’État, autorité organisatrice des transports utilise les moyens de vérification et d’audit à sa disposition pour suivre et anticiper l’évolution des coûts facturés au réel de façon plus efficace.

B. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE PERTINENTE QUI DOIT ÊTRE PRISE EN COMPTE PAR L’ÉTAT

La stratégie de performance est définie dans la convention d’exploitation signée entre l’État et la SNCF, qui impose à cette dernière des obligations précises de service public, autour de trois objectifs et de quatre indicateurs (dont deux créés en 2012) : consistance de l’offre ; obligations de service et qualité de service. Les résultats présentés sont ceux référencés pour 2011.

Le programme 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés* dispose de deux objectifs : « améliorer l’efficacité et l’attractivité des services nationaux de transport conventionnés » et « améliorer la qualité et la régularité des services nationaux de transport conventionné ».

Le premier objectif permet grâce à l’un de ses indicateurs « taux de remplissage » de donner un éclairage utile sur l’activité des TET. Or, le taux constaté en 2011 est de 35,37 %, pour un objectif de 36,5 %, situation imputée à la « crise des sillons »⁽¹⁾. Ces chiffres illustrent la faible fréquentation des TET.

(1) Créneaux de circulation.

Le second objectif est assorti d'un indicateur évaluant la proportion de trains arrivant avec moins de 10 minutes de retard. Avec 89,4 % en 2011, l'objectif de 87,5 % est largement dépassé, attestant d'une amélioration de leur ponctualité.

Le programme 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés* prévoit un objectif « améliorer l'utilisation du matériel roulant » accompagné de l'indicateur « contribution au matériel roulant rapportée aux véhicules-kilomètres ».

L'objectif de 1,95 €/véhicules.km pour 2011 n'est pas tenu (2 €/véhicules.km) mais il semblerait que l'indicateur soit amélioré entre la prévision du projet annuel de performances 2012 (2,4 €/véhicules.km) et la réalisation pour 2012 (qui devrait être de 2,34 €/véhicules.km). Selon la Cour des comptes, cet indicateur enregistre, en réalité, la seule progression des dépenses d'entretien nécessaire au maintien d'un matériel vieillissant. Il est désormais complété, à compter de 2012 et sur sa recommandation, par un indicateur permettant de suivre la proportion de trains annulés pour cause de défaillance du matériel roulant, assurant ainsi un meilleur suivi des conséquences de l'obsolescence du matériel. Ainsi, le nombre de trains supprimés pour cause d'une défaillance du matériel roulant a été de 290 en 2012, soit 45 % des suppressions de trains toutes causes confondues, ce qui est inquiétant.

Si les indicateurs d'activité (taux de remplissage, ponctualité) donnent des éclairages utiles sur l'activité des TET, les indicateurs financiers se bornent, en revanche, à enregistrer la dégradation de leur rentabilité et le coût croissant du matériel roulant. Ces résultats, parfois mauvais, ne sont pas pris en compte par l'autorité organisatrice des transports qui devrait notamment avoir l'ambition d'accélérer le renouvellement du parc existant.

ÉCONOMIE :
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ;
*PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES
PRIVÉS*

Commentaire de M. Thomas THÉVENOUD, Rapporteur spécial

—
SOMMAIRE
—

	Pages
I. PROGRAMME 134 : DES MONTANTS AFFICHÉS PERMETTANT DE RETRACER LA TOTALITÉ DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT	172
A. RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME	173
B. UNE GESTION DES CRÉDITS MARQUÉE PAR LA CRÉATION DE LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT (BPI)	173
C. UN PILOTAGE RENDU DIFFICILE PAR LE VOLUME IMPORTANT DES DÉPENSES FISCALES	174
II. COMPTE SPÉCIAL <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</i> : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES OUVERTURES EXCESSIVES SUR LES PROGRAMMES 862 ET 863	175
III. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	176
A. LE PROGRAMME 134 DE LA MISSION <i>ÉCONOMIE</i> : UNE DÉMARCHE PERFORMANCE DIFFICILE À DÉFINIR.....	176
B. LE PROGRAMME 862 DU COMPTE SPÉCIAL : EFFET DE LEVIER ET SAUVEGARDE DURABLE DES ENTREPRISES	176

Le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* 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 relève pour son exécution de nombreux opérateurs et bénéficie d'un montant important de dépenses fiscales.

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 pour le logement des agents de l'État* 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

Le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* est un des quatre programmes de la mission Économie. Il représente avec 1 008,9 millions d'euros en AE et 1 026,9 millions d'euros en CP respectivement 50,2 % des crédits consommés de l'ensemble de la mission en AE et 50,6 % en CP en 2012.

A. RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

(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	131 931 471 128 300 039 (97,2 %)	131 931 471 128 709 360 (97,5%)
Actions en faveur des entreprises industrielles	203 913 607 350 424 116 (171,8 %)	215 413 180 370 768 604 (172%)
Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information	200 552 247 84 953 579 (42,3 %)	200 552 247 81 846 858 (40,7 %)
Développement international et compétitivité des territoires	118 038 252 114 741 293 (97,2 %)	118 038 252 114 741 293 (97,2%)
Expertise, conseil et inspection	19 454 789 18 363 699 (94,3%)	19 454 789 18 364 143 (94,3%)
Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP)	22 960 564 22 538 088 (98,2 %)	22 960 564 22 506 618 (98,2 %)
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE)	19 368 407 19 226 788 (99,4 %)	19 368 407 18 596 309 (95,8 %)
Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence)	20 295 435 19 906 326 (98,5 %)	20 295 435 19 946 564 (98,5 %)
Régulation concurrentielle des marchés	67 295 717 72 468 602 (107,7 %)	67 293 453 72 451 241 (107,7 %)
Protection économique du consommateur	115 505 291 115 264 406 (99,7 %)	116 351 775 115 573 078 (99,3%)
Sécurité du consommateur	41 222 217 39 743 149 (96,3 %)	41 220 841 39 755 060 (96,3 %)
Moyen de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle	22 773 530 23 001 409 (101,3 %)	22 773 530 23 687 747 (103,9 %)
TOTAL	983 597 518 1 008 931 494 (102,5%)	995 653 944 1 026 946 875 (103,1%)

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : rapport annuel de performances 2012

B. UNE GESTION DES CRÉDITS MARQUÉE PAR LA CRÉATION DE LA BANQUE PUBLIQUE D'INVESTISSEMENT (BPI)

Le programme 134 a bénéficié d'un abondement exceptionnel de 350 millions d'euros en loi de finances rectificative du 14 mars 2012, compensé par des annulations de crédits sur le programme 190 *Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable* pour 200 millions

d'euros et sur le programme 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* pour 150 millions d'euros. Le programme 134 a donc bénéficié d'une augmentation de plus de 60 % de ses crédits hors titre 2 par rapport à la LFI pour 2012.

Ce programme a également bénéficié d'un rétablissement de crédits de 120 millions d'euros issus des programmes d'investissements d'avenir, dont 50 millions d'euros de la part d'Oseo et 70 millions de la Caisse des dépôts et consignations.

Ces deux mouvements s'inscrivent dans le cadre de la constitution de la banque de l'industrie, devenue banque publique d'investissement (BPI), dotée d'un capital de 1 milliard d'euros. Cette solution est cohérente avec l'objectif initialement poursuivi par les investissements d'avenir.

Le programme a également bénéficié d'une ouverture de crédits de 7,2 millions d'euros en AE comme en CP par le décret d'avance du 30 novembre 2012 pour pallier le sous-calibrage de sa dotation en titre 2. Cette situation découle d'une sous-évaluation du glissement vieillesse technicité (GVT).

C. 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 : 68 dépenses fiscales principales et 3 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État

Leur montant total est de 6 966 millions d'euros, qui sont à rapprocher des 1 026 millions de CP du programme.

Les principales dépenses fiscales concernent :

– la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – taux réduit applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques – pour 3 010 millions d'euros, cette année encore. Le rapporteur spécial a d'ailleurs procédé à une évaluation⁽¹⁾ de l'efficacité de cette dépense fiscale sous trois angles : prix pour le consommateur final, emploi et conditions de travail et investissement ;

– 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 ;

– 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 375 et 370 millions d'euros.

(1) *Rapport d'information n°337 relatif aux conséquences de la baisse du taux de TVA dans la restauration – Thomas Thévenoud*

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 LES PROGRAMMES 862 ET 863

Les crédits consommés par programme 861 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* 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 471 400 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 social*, l'exécution est marquée, comme les années précédentes, par des reports très importants d'AE comme de CP vers 2013. Ces reports représentent trois fois les crédits inscrits en loi de finances initiale, pour une consommation constatée de 10,8 % des crédits ouverts (11,9 millions d'euros de CP consommés pour 110 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 rapidement. 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.

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. De ce fait, le programme n'a pas été doté en 2012.

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 10, la difficulté d'évaluation des dispositifs demeure. Il est en effet difficile de définir des indicateurs de performance pertinents et fiables qui distinguent l'efficacité des politiques publiques hors des facteurs extérieurs que sont la conjoncture économique, le comportement des acteurs, les évolutions technologiques et les autres aléas.

De plus, l'importance des dépenses fiscales rend difficile l'établissement d'un lien direct entre la performance telle qu'elle est présentée dans le rapport annuel de performance et les moyens mis à disposition au sein du programme.

Seuls les indicateurs concernant les activités de la DGCCRF et ceux commun aux trois autorités de régulation – 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 40,7 % en 2012 contre 40,5 % visé. 69,5 % des plaintes ont été traitées dans les 2 mois contre 66,5 % prévu. Enfin, 75,7 % du temps de travail global a été consacré aux enquêtes contre 74,8 % prévu.

En revanche, les indicateurs mesurant le délai de réponse aux demandes d'avis et de traitement des plaintes des autorités de régulation n'atteignent pas leur cible même si les délais diminuent aussi bien pour l'ARCEP que pour la CRE. Le délai moyen de réponse aux demandes d'avis est de 11,6 jours pour l'ARCEP alors que l'objectif était de 10 jours, de 20 jours pour la CRE contre 13 jours attendus. Seule l'Autorité de la concurrence atteint sa cible avec 3 mois.

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 5 euros privés. En 2012, l'effet de levier a été de 1 euro public pour 4,50 euros privés.

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 – 45 % contre 65 % attendu.

ÉCONOMIE :
TOURISME

Commentaire de M. Éric WOERTH, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UN BUDGET DE PLUS EN PLUS LIMITÉ POUR UN SECTEUR À FORT POTENTIEL	180
1. Des autorisations d'engagement réduites de 12 % en cours d'exercice	181
2. Des crédits exécutés en diminution par rapport à 2011	181
II. L'ACTION <i>PROMOTION DE L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE</i> CONCENTRE L'ESSENTIEL DES DÉPENSES DU PROGRAMME	182
1. La subvention à Atout France constitue la part prépondérante et croissante des dépenses de cette action	182
2. Des dépenses d'intervention en baisse en l'absence d'engagement pour l'exposition universelle de Milan.....	183
III. LES DEUX AUTRES ACTIONS SONT CARACTÉRISÉES PAR UNE SOUS-CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT	184
1. L'action <i>Économie du tourisme et développement de l'activité touristique</i>	184
2. L'action <i>Politiques favorisant l'accès aux vacances</i>	185
IV. DES DÉPENSES FISCALES DE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS, MAIS EN DIMINUTION EN RAISON DU RELÈVEMENT DU TAUX DE LA TVA	185
V. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PERFECTIBLE	185
1. La mesure de la mobilisation des partenaires financiers d'Atout France	185
2. L'amélioration de l'offre touristique	186
3. L'évaluation de l'Agence nationale pour les chèques vacances.....	186

Le programme *Tourisme* figure pour la dernière fois en 2012 comme programme au sein de la mission *Économie* puisqu'il a été intégré en tant qu'action au programme 134 nommé en conséquence *Développement des entreprises et du tourisme* dans le projet de loi de finances pour 2013.

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*.

I. UN BUDGET DE PLUS EN PLUS LIMITÉ POUR UN SECTEUR À FORT POTENTIEL

La France est restée en 2012 la première destination touristique mondiale avec 81,4 millions d'arrivées de touristes internationaux, mais ne se situe toujours qu'au troisième rang pour les recettes (39,2 milliards d'euros).

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 des clientèles 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.

Les crédits prévus en loi de finances à hauteur de 41,97 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 43,47 millions d'euros en crédits de paiement (CP) n'ont représenté que 2 % des crédits de la mission *Économie*.

Ces crédits ne constituent toutefois qu'une part minime des dotations publiques contribuant à la mise en œuvre de la politique du tourisme. Pour la première fois en 2012 un document de politique transversale a fait état de l'ensemble des crédits concourant à la politique du tourisme. Ils ont été évalués à 1,9 milliard d'euros en AE et 2 milliards d'euros en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU TOURISME ENTRE 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

	votés en LFI 2012	progression 2012/2011	disponibles en 2012	progression 2012/2011	consommés en 2012	progression 2012/2011
Autorisations d'engagement	41,97	- 21 %	36,91	-27 %	35,69	- 18 %
Crédits de paiement	43,47	- 14 %	42,71	-14,5 %	42,33	- 8,7 %

Source : rapports annuels de performances pour 2011 et 2012

1. Des autorisations d'engagement réduites de 12 % en cours d'exercice

Les mouvements opérés en cours d'exercice ont ramené les crédits ouverts à 36,9 millions d'euros en AE et à 42,7 millions d'euros en CP. Ceci représente une diminution des AE de 12 %.

En effet, l'impossibilité d'engager de nouvelles AE pour les contrats de plan État régions (CPER) et les contrats hors CPER, compte tenu du niveau de CP disponibles et des restes à payer sur engagements antérieurs, a conduit à l'annulation de ces autorisations par décret d'avance du 30 novembre 2012 à hauteur de 4,7 millions d'euros.

2. Des crédits exécutés en diminution par rapport à 2011

Si les taux d'exécution sont satisfaisants au regard des crédits disponibles, seules 85 % des AE votées en loi de finances ont été consommées. Les dépenses, à hauteur de 35,69 millions d'euros en AE et 42,3 millions d'euros en CP, ont respectivement reculé de 18 % et de 8,7 % par rapport à 2011.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS EN 2012 :
TAUX D'EXÉCUTION ET PROGRESSION PAR RAPPORT À 2011**

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	votées en LFI 2012	consommées en 2012	Taux exécution	consommées en 2011	progression 2012/2011	votées en LFI 2012	consommées en 2012	Taux exécution	consommées en 2011	progression 2012/2011
<i>Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire</i>	34,46	33,26	96,52%	34,30	- 3,03%	34,46	33,52	97,27%	35,94	- 6,73%
<i>Économie du tourisme et développement de l'activité touristique</i>	5,25	2,24	42,67 %	7,65	- 70,72 %	6,64	7,2	108,43 %	8	- 10 %
<i>Politiques favorisant l'accès aux vacances</i>	2,25	0,19	8,44 %	1,58	- 87,97 %	2,37	1,6	67,51 %	2,41	- 33,61 %
Total	41,97	35,69	85,04%	43,54	- 18,03%	43,47	42,3	97,31%	46,35	- 8,74%
Total après mouvements en cours d'exercice	36,91	35,69	96,69 %			42,7	42,3	99,06 %		

Source : rapport annuel de performances 2012.

**II. L'ACTION PROMOTION DE L'IMAGE TOURISTIQUE DE LA FRANCE
CONCENTRE L'ESSENTIEL DES DÉPENSES DU PROGRAMME**

Les crédits consommés de cette action avec 33,26 millions d'euros en AE et 33,52 millions d'euros en CP concentrent 94 % des AE consommées du programme et 79 % des CP.

1. La subvention à Atout France constitue la part prépondérante et croissante des dépenses de cette action

La subvention pour charges de service public versée à l'opérateur Atout France s'est élevée à 31,9 millions d'euros. Elle constitue à elle seule 95 % des crédits consommés de l'action et représente respectivement 90 % et 75 % des AE et des CP du programme.

- Une réduction de la subvention et des effectifs conforme aux orientations fixées aux opérateurs

La subvention a été réduite de 5 % en loi de finances initiale par rapport à 2011 puis en exécution. La réserve de précaution de l'opérateur (1,4 million d'euros) a été annulée en totalité par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 et le décret d'avance du 30 novembre 2012.

L'objectif de réduction de 1,5 % des effectifs par les opérateurs a été respecté par Atout France (– 5 ETP). Le nombre d'agents mis à disposition par la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) a également été réduit d'environ 10 % (– 5 ETP entre 2011 et 2012).

- qui a des répercussions sur les ressources propres de l'opérateur

Atout France devrait connaître une baisse de ses ressources propres de l'ordre de 4,7 % en 2012 (38,5 millions d'euros en 2012 contre 40,4 millions d'euros en 2011). Ceci est en partie dû à la diminution des subventions versées par les autres ministères (– 9 %, soit – 0,5 million d'euros), mais aussi aux conséquences de la baisse de sa subvention pour charges de service public qui a un effet de démobilisation des partenaires privés en matière d'engagement d'actions de promotion de la destination France.

- Une année 2012 marquée par une nouvelle stratégie numérique et le développement des contrats de destination

L'année 2012 a été marquée par la recherche d'une nouvelle stratégie numérique visant à tenir compte des évolutions des comportements des consommateurs dans leur recherche d'informations et dans leurs achats d'offres touristiques (nouveau site internet grand public www.rendezvousenFrance.com, mise en place d'une plate-forme collaborative, outil interne à l'attention des partenaires et des bureaux à l'étranger d'Atout France). Deux nouveaux contrats de destination visant à fédérer les acteurs régionaux autour d'un projet commun ont été signés en 2012 (France du Grand ouest et Bourgogne).

2. Des dépenses d'intervention en baisse en l'absence d'engagement pour l'exposition universelle de Milan

Les crédits restants ont permis le financement de la contribution de l'État à l'exposition universelle de Yeosu (0,5 million d'euros), à l'organisation mondiale du tourisme et à l'organisation du tourisme dans les caraïbes.

La Cour des comptes dans son analyse budgétaire de l'exécution de la mission *Économie* pose la question de la soumission de la participation de la France dans les organismes internationaux à la démarche de justification au premier euro. Elle constate que les subventions versées à ces organismes sont reconduites d'une année sur l'autre, sur la base des stipulations des conventions ou protocoles les régissant et constituent des dépenses rigides souvent difficiles à évaluer en raison de l'effet de change.

Le Rapporteur spécial constate qu'aucun financement n'a été prévu pour la contribution de la France à l'exposition universelle de Milan en 2015.

III. LES DEUX AUTRES ACTIONS SONT CARACTÉRISÉES PAR UNE SOUS-CONSUMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Pour ces deux actions, l'écart des AE ouvertes et effectivement consommées s'explique par l'ajustement des délégations de crédits en fonction du volume des restes à payer sur opérations antérieures.

C'est ainsi que pour la première fois en 2012, il a été décidé de ne pas déléguer d'AE nouvelles aux Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) pour la mise en œuvre des contrats de plan État-régions (CPER) et des contrats hors CPER, compte tenu des charges restant à payer sur les AE antérieures.

1. L'action *Économie du tourisme et développement de l'activité touristique*

L'objectif de cette action est de stimuler la consommation touristique par l'adaptation de l'offre à la demande des touristes.

Les crédits consommés de l'action 2 s'élèvent à 2,24 millions d'euros en AE et 7,2 millions d'euros en CP. Les AE n'ont été consommées qu'à hauteur de 42,7 %

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 0,9 million d'euros en AE et 2,1 millions en CP. Elles correspondent à la réalisation d'enquêtes statistiques sur l'activité touristique.

Ces dépenses ne sont pas concernées par l'objectif de réduction des dépenses publiques parce que les plus importantes d'entre elles s'inscrivent dans le cadre d'obligations communautaires. La Cour des comptes souligne que cette situation ne devrait pas faire obstacle à la recherche d'économies lors de la renégociation des marchés publics.

Les dépenses d'intervention se sont élevées à 1,3 million d'euros en AE et 5,09 millions d'euros en CP.

Au niveau de l'administration centrale, elles correspondent aux subventions dans le cadre 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 0,9 million d'euros en AE et 4,2 millions d'euros en CP. Ils ont permis de couvrir les dépenses relatives à l'événement « Marseille 2013, capitale européenne de la culture ».

2. L'action Politiques favorisant l'accès aux vacances

Les dépenses d'intervention de l'administration centrale portent notamment sur la participation au programme d'actions mises en œuvre par l'Union nationale des associations du tourisme et la fédération vacances et famille.

La sous-consommation des crédits (8 % de consommation au niveau des AE et 67 % au niveau des CP) s'explique en partie par des économies réalisées en gestion. L'écart constaté pour les AE est dû, comme pour l'action précédente, à l'ajustement des délégations de crédits.

IV. DES DÉPENSES FISCALES DE PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS, MAIS EN DIMINUTION EN RAISON DU RELÈVEMENT DU TAUX DE LA TVA

Le programme *Tourisme* bénéficie de cinq mesures fiscales. Deux d'entre elles concentrent près de 92 % du coût total estimé : l'application d'un taux de TVA réduit pour la fourniture de logements dans les hôtels et dans les terrains de camping classés.

Selon le rapport annuel de performances, le montant de ces cinq dépenses fiscales s'élèverait à 1,18 milliard d'euros alors que le chiffre initial pour 2012 était de 1,34 milliard. Cette baisse s'explique par le relèvement à partir du 1^{er} janvier 2012 du taux réduit de TVA de 5,5 à 7 % à la restauration, l'hôtellerie et les campings.

V. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PERFECTIBLE

Le programme comprend trois objectifs avec chacun un indicateur qui sont inchangés par rapport à l'année dernière.

1. La mesure de la mobilisation des partenaires financiers d'Atout France

Atout France utilise les fonds publics accordés par l'État pour mobiliser d'autres partenaires, démultipliant ainsi la masse financière consacrée aux actions de promotion. L'indicateur mesure la part du partenariat dans le budget d'Atout France. En 2012, la mobilisation des partenaires a été moins forte qu'en 2011 (- 0,3 point) et reste deux points en dessous de la cible.

Le suivi de cet indicateur ne doit pas conduire l'opérateur à privilégier les seules demandes des partenaires financiers en termes de promotion au détriment de sa vision propre. Une réorientation d'une partie des cofinancements publics a été décidée afin de soutenir plus fortement les opérations concernant des pays cibles ou des thématiques prioritaires, opérations sur lesquelles la part des partenaires est généralement plus faible.

2. L'amélioration de l'offre touristique

Le deuxième objectif vise à favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualité. Il est mesuré à travers l'impact de la marque « Qualité tourisme » dans les secteurs de l'hôtellerie et du camping. L'indicateur porte sur le pourcentage d'établissements détenteurs de la marque et le bénéfice que ces derniers en tirent en termes de taux d'occupation.

Si les résultats sont stables pour les campings, ils sont en régression pour le secteur de l'hôtellerie. En effet les établissements doivent être classés pour obtenir la marque « Qualité tourisme ». Le classement, désormais payant, induit une multiplication des coûts d'audit et explique en partie le recul du taux de couverture de la marque pour les hôtels. De plus, ses conditions d'attribution ont été durcies en 2012 dans le cadre de la rénovation du Plan.

Depuis la réforme du classement des hébergements touristiques prévue par la loi du 29 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, les établissements privilégient leur reclassement dans la nouvelle grille, plutôt que l'obtention de ce label dont l'objet est ciblé sur un nombre limité d'engagements et dont la mise en œuvre n'est pas certifiée.

Le Rapporteur spécial regrette que les missions d'Atout France relatives à la réforme du classement de l'ensemble des hébergements touristiques en vue d'une montée en gamme de l'offre touristique en France ne fassent l'objet d'aucun indicateur.

3. L'évaluation de l'Agence nationale pour les chèques vacances

L'objectif « Évaluer l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale pour les chèques-vacances » repose pour la deuxième 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, aux publics les plus vulnérables de partir en vacances.

Le nombre cumulé de bénéficiaires de l'action sociale de l'ANCV est passé de 175 000 en 2010 à 218 000 en 2012. Même si la cible (500 000 bénéficiaires), définie de manière très ambitieuse, n'est pas atteinte, la progression de 8,5 % par rapport à 2011 est très satisfaisante.

Le Rapporteur spécial rappelle son souhait d'un indicateur supplémentaire évaluant la capacité de l'ANCV à accroître la diffusion des chèques-vacances 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

Commentaire de Mme Monique RABIN, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. LA SITUATION DU COMMERCE EXTÉRIEUR RESTE TRÈS DÉGRADÉE.....	188
A. LE SOLDE DE LA BALANCE COMMERCIALE PEINE À SE REDRESSER.....	188
B. LE RÔLE ET LES MOYENS D'UBIFRANCE	189
II. DE BONNES PERFORMANCES EN MATIÈRE D'ATTRACTIVITÉ.....	191
A. LA FRANCE RESTE UNE DESTINATION PRIVILÉGIÉE POUR LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS	191
B. LE RÔLE ET LES MOYENS DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX.....	192

I. LA SITUATION DU COMMERCE EXTÉRIEUR RESTE TRÈS DÉGRADÉE

A. LE SOLDE DE LA BALANCE COMMERCIALE PEINE À SE REDRESSER

Le creusement, important et rapide, du solde de la balance commerciale de notre pays a débuté au tournant des années 2000. Il est en effet passé d'un excédent de 4 milliards d'euros en 2002 à un déficit de - 74 milliards d'euros en 2011, un niveau record.

L'alourdissement de la facture énergétique (22 milliards en 2002, 63 milliards en 2011) explique pour une large part cette détérioration. Mais une telle évolution, associée au net recul des parts de marché mondiales des entreprises françaises (5,1 % en 2000 contre 3,6 % en 2012) a servi de révélateur de la perte de compétitivité de notre économie, particulièrement visible sur l'évolution du solde des échanges de produits manufacturés, passé d'un excédent de 15 milliards en 2002 à un déficit de près de 30 milliards en 2011.

On observe cependant en 2012 une légère amélioration du solde global de la balance commerciale qui s'établit à - 67 milliards d'euros. Cette amélioration provient plutôt de la stabilité des importations (+ 1,3 % contre + 12,3 % en 2011) que de la progression des exportations (+ 3,2 % contre + 8,4 % en 2011), tandis que la facture énergétique reste toujours très élevée (69 milliards). Mais le déficit hors énergie s'est réduit de moitié, passant de 29 milliards à 15 milliards d'euros. Or c'est sur ce solde de la balance commerciale hors énergie que le Gouvernement a pris l'engagement de revenir à l'équilibre d'ici 2017.

Autre fait positif, si les exportations françaises sont restées très orientées vers l'Europe (59 % du total), elles ont fortement progressé vers l'Asie (+ 13 %) et le continent américain (+ 11,5 %). Cette évolution confirme une tendance amorcée ces dix dernières années de réduction lente de la part des exportations réalisées au sein de l'Union européenne (elle atteignait 67 % en 2002). Mais dans le même temps, le volume des importations en provenance de l'Asie progresse également et le solde final n'est pas à l'avantage de la France. Ainsi, le solde bilatéral avec la Chine est la principale source de déficit (- 26 milliards), et est loin de pouvoir être compensé par le premier poste d'excédent réalisé avec le Royaume-Uni (+ 6 milliards d'euros).

En termes de secteurs, les postes traditionnellement excédentaires (aéronautique, agroalimentaire, cosmétiques, pharmacie) consolident leurs positions tandis que le secteur de l'automobile, autrefois contributeur positif au solde commercial, reste déficitaire.

Dernière évolution notable, le nombre d'entreprises exportatrices est en légère progression (119 000 en 2012 contre 116 000 en 2011) et le solde entre entreprises entrantes et sortantes est positif. C'est un bon résultat qu'il faut espérer voir consolidé en 2013, objectif auquel l'action de l'Agence française pour le développement international des entreprises (UBIFRANCE) doit pouvoir contribuer.

Les crédits alloués par l'État à cette agence sont inscrits à l'action 7 *Développement international et compétitivité des territoires* du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*. Cette action contient par ailleurs une partie des crédits de fonctionnement de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII)⁽¹⁾. Au total, les crédits consommés de l'action 7 s'élèvent en 2012 à 114,7 millions d'euros en AE et en CP, soit 1 % des crédits totaux consommés de la mission. Le niveau de consommation est très proche de la prévision (97 %).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS À L'ACTION 7 DU PROGRAMME 134
DE LA MISSION ÉCONOMIE ENTRE 2011 ET 2013 (EN MILLIERS D'EUROS)**

	RAP 2011		RAP 2012		PLF 2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
UBIFRANCE						
Subvention pour charges de service public	77,2	77,2	77,5	77,5	81,6	81,6
Crédits d'intervention	25,3	25,3	22,9	22,9	22,4	22,4
<i>Total</i>	<i>102,5</i>	<i>102,5</i>	<i>100,4</i>	<i>100,4</i>	<i>104,0</i>	<i>104,0</i>
AFII						
Subvention pour charges de service public	16,8	16,8	14,3	14,3	14,2	14,2
TOTAL ACTION 7	119,3	119,3	114,7	114,7	118,2	118,2

Source : rapports annuels de performances pour 2011 et 2012 ; projet annuel de performances pour 2013.

B. LE RÔLE ET LES MOYENS D'UBIFRANCE

L'année 2012 est la dernière année de mise en œuvre de la réforme du dispositif public d'accompagnement des entreprises à l'international décidée dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Celle-ci s'est traduite par le transfert progressif des activités de nature commerciale des missions économiques à UBIFRANCE. La dévolution des agents du réseau de la direction générale du Trésor à l'étranger s'est faite en quatre vagues, conformément au calendrier prévisionnel, entre 2009 et 2012, faisant passer les effectifs de l'agence de 554 ETPT en 2007 à 1 394 ETPT en 2012 (deux tiers à l'étranger et un tiers en France). En 2012, le réseau de l'agence est désormais stabilisé avec une implantation dans 59 pays⁽²⁾ et 75 bureaux.

En 2012, la subvention pour charges de service public versée par l'État à UBIFRANCE s'est élevée à 100,4 millions d'euros, en baisse de 2 % par rapport à 2011. Mais les ressources propres de l'agence ont augmenté de près de 6 % par rapport à la prévision pour s'établir à 70,3 millions d'euros. Au final, grâce à sa bonne gestion, l'agence a pu verser un total de 91,3 millions d'euros aux entreprises alors qu'elle a reçu 90,9 millions d'euros de l'État.

(1) Pour améliorer la lisibilité du projet annuel de performances (PAP) et permettre une identification plus facile de la destination des crédits, la contribution du programme 134 au fonctionnement de l'AFII est inscrite dans une nouvelle action (action 20) à compter du PAP 2013.

(2) Pour compléter ce dispositif, UBIFRANCE fait appel dans 6 pays à un délégataire de service public implanté sur place, une couverture qui lui permet d'être présente dans près de 70 pays qui représentent plus de 90 % de notre commerce extérieur.

Les mauvais résultats de la balance commerciale proviennent pour partie de faiblesses structurelles liées aux caractéristiques de l'appareil exportateur français et qui sont désormais bien identifiées. Les plus importantes sont :

– une hyper concentration des volumes exportés par les grandes entreprises : alors que la quasi-totalité des entreprises exportatrices sont des PME (98 %), leur part relative dans le chiffre d'affaires total à l'export n'est que de 22 %. Inversement, les grands groupes ne représentent qu'1 % de l'ensemble des exportateurs mais leur contribution relative au montant total exporté atteint 38 % ;

– la difficulté rencontrée par les PME pour exporter de façon durable. Le taux de maintien des primo exportateurs est particulièrement faible la première année : pour 100 entreprises nouvellement arrivées sur les marchés étrangers en 2000, seules 30 d'entre elles y demeurent au bout d'un an, elles ne sont plus que 21 la deuxième année et seulement 8 l'année suivante ;

– une structure défavorable du tissu des entreprises exportatrices, aussi bien en nombre (119 000 en France contre 300 000 en Allemagne et 200 000 en Italie) qu'en taille (la proportion d'ETI est trop faible).

Élaboré à partir de ce diagnostic, le contrat d'objectifs et de performance (COP) signé par l'État avec Ubifrance pour la période 2012-2014 a fortement évolué comparé à la période 2009-2012. À une politique de recrutement quantitative et peu ciblée d'entreprises nouvellement exportatrices se substitue désormais la volonté d'engager une action plus qualitative, pour parvenir à ancrer durablement les entreprises dans leur démarche à l'export, à partir d'un ciblage mieux étudié des PME et des ETI aidées. Ainsi, l'agence est associée à la mise en œuvre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi du 6 novembre 2012 qui lui assigne pour mission :

– d'assurer un accompagnement personnalisé à l'international pour 1 000 ETI et PME de croissance (décision n° 14). En association avec les régions et la Banque publique d'investissement (BPI) nouvellement créée⁽¹⁾, elle est chargée d'identifier les PME et ETI les plus à même de croître à l'international. Pour réussir l'implantation durable des entreprises ainsi détectées, elle doit offrir des prestations de service sélectives et approfondies sur la base d'un projet individualisé, personnalisé et inscrit dans la durée (trois ans). Elle s'appuie sur la stratégie « pays/secteurs », présentée par le Gouvernement à la fin de l'année 2012⁽²⁾, qui associe quatre filières porteuses (santé, agroalimentaire, nouvelles technologies de l'information et de la communication et ville durable) à un ensemble de pays ciblés, pour assurer l'adéquation entre l'offre des entreprises françaises et la demande internationale ;

(1) Loi n° 2012-1559 du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement.

(2) Cf. le site du ministère du Commerce extérieur : <http://www.commerce-exterieur.gouv.fr/commerce-exterieur-quatre-secteurs-prioritaires>

– de développer le nombre de volontaires internationaux en entreprises (V.I.E) de 25 % en 3 ans (décision n° 16). Selon l'agence, plus de 7 400 volontaires étaient en poste fin décembre 2012 et l'objectif du COP fixé en nombre de départs de V.I.E tout au long de l'année a été dépassé (4 975 départs pour 4 800 visés).

Un des objectifs du volet performance du programme 134 est l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation (objectif n° 2). L'indicateur retenu mesure « l'efficacité du dispositif du développement international des entreprises françaises ». Il est constitué d'un ratio dont le mode de calcul a évolué en 2012, avec au numérateur, le nombre d'accompagnements d'entreprises en compte propre par UBIFRANCE et le nombre de départs en poste de V.I.E, et au dénominateur, les effectifs de l'agence. Cette appréciation plus qualitative ⁽¹⁾ des données retenues pour le numérateur explique la baisse des objectifs fixés entre 2011 et 2012 et le léger recul du ratio d'efficacité de l'agence en 2012 (15,7) par rapport à 2011 (19). Cependant UBIFRANCE a dépassé ses objectifs d'accompagnements d'entreprises (16 900 en compte propre, 11 712 collectifs et 5 220 individuels) au bénéfice de 7 660 PME et ETI différentes contre 15 000 en 2011.

Sur un plan formel, la Rapporteuse spéciale propose d'améliorer la rédaction de l'indicateur pour préciser qu'est mesurée ici l'efficacité d'Ubifrance, le dispositif de soutien au développement international des entreprises françaises ne se limitant pas la seule action de cette agence. La nouvelle formulation serait donc la suivante : « Efficacité de l'action d'UBIFRANCE pour le soutien à l'internationalisation des entreprises ».

II. DE BONNES PERFORMANCES EN MATIÈRE D'ATTRACTIVITÉ

A. LA FRANCE RESTE UNE DESTINATION PRIVILÉGIÉE POUR LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS

Malgré le ralentissement de l'activité économique mondiale et contrairement aux idées reçues, la France réalise d'excellentes performances en matière d'attractivité du territoire. Selon le bilan que publie chaque année l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), avec 693 nouveaux projets d'investissements, la France se maintient au deuxième rang des économies les plus attractives en Europe, à égalité avec l'Allemagne et derrière le Royaume-Uni. Comparable à celui de 2011 (698 projets), ce résultat est l'un des trois meilleurs enregistrés depuis dix ans et concourt à la création ou au maintien de près de 26 000 emplois.

(1) Les accompagnements sont faits en compte propre et les VIE sont évalués en flux et non plus en stock.

Ce bon résultat ne met cependant pas un terme à la baisse tendancielle observée depuis cinq ans du nombre moyen d'emplois créés ou maintenus par les projets (37 en 2012, 40 en 2011, 60 en 2006). Celle-ci s'explique par un ensemble de facteurs qui sont :

– une tendance à l'implantation des projets les plus intensifs en main d'œuvre dans les pays d'Europe centrale et orientale et une plus forte intensité technologique des projets implantés en France ;

– le ralentissement de l'économie qui accroît les incertitudes et conduit les investisseurs à réduire la taille de certains projets (402 projets de taille inférieure à 20 emplois en 2012, soit 58 % de l'ensemble des projets, proportion qui était de 42 % en 2007).

B. LE RÔLE ET LES MOYENS DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

Créée en 2001, l'AFII est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la double tutelle du ministère de l'Égalité des territoires et du logement et du ministre de l'Économie et des finances. Elle apparaît donc comme opérateur de l'État dans deux programmes : le présent programme 134 et le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission Politique des territoires.

Elle a perçu en 2012 une subvention pour charges de service public totale de 21,1 millions d'euros, en baisse de 13 % par rapport à 2011, financée à hauteur de 14,3 millions d'euros par le programme 134. Ces moyens lui permettent de remplir ses missions qui sont de promouvoir le territoire national auprès des investisseurs et des relais d'opinion, de prospecter les investisseurs et les projets internationalement mobiles, et d'assurer un rôle de coordination entre les différents acteurs (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 emploie 149 ETP.

Le contrat d'objectifs et de performance 2012-2014 qu'elle a signé avec l'État est construit autour d'orientations stratégiques, détaillées par missions, objectifs et indicateurs de performance. L'objectif final est la création ou la sauvegarde de 12 à 14 000 emplois pour 300 investissements accompagnés par l'agence par an ⁽¹⁾, un objectif atteint en 2012.

(1) Pour rappel, sur la période 2009-2011, le nombre de décisions d'investissements étrangers en France, accompagnés par l'AFII, s'est élevé à une moyenne de 336 implantations par an (285 en 2009, 375 en 2010 et 350 en 2011). En termes d'emplois, ces projets ont créé ou maintenu respectivement 12 862, 14 064 et 13 477 emplois.

Dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, le Gouvernement s'est fixé pour objectif d'accueillir chaque année, d'ici 2017, 300 nouvelles entreprises non encore implantées sur le territoire français et 1 000 décisions d'investissements étrangers créateurs d'emplois.

ÉCONOMIE :
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ;
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ;
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Commentaire de M. Alain FAURÉ, Rapporteur spécial

—
SOMMAIRE
—

Pages

I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	196
A. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS	196
B. DES PERFORMANCES DONT LA MESURE N'EST PAS AISÉE	197
II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE	198
A. UNE AMÉLIORATION DE LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME	198
1. Une bonne adéquation entre crédits votés et crédits consommés	198
2. La rémunération de la Banque de France est enfin satisfaisante	199
3. L'architecture du programme manque cependant de cohérence.....	199
B. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS.....	200
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	201

Le présent document porte sur les programmes 220 *Statistiques et études économiques* et 305 *Stratégie économique et fiscale* de la mission *Économie*, ainsi que sur le Compte d'affectation spéciale *Accords monétaires internationaux*.

I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme 220, qui recouvre principalement les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques, a été intégré depuis 2009 à la mission *Économie* dont il est le troisième en volume de crédits consommés et le deuxième en termes d'effectifs employés.

A. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS

En autorisations d'engagement (AE), les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 445 millions d'euros. L'ouverture de 10,2 millions d'euros en cours d'exercice, ainsi que l'apport de 16,7 millions d'euros de fonds de concours ont porté le montant total des crédits disponibles à 472,1 millions d'euros dont 459,6 millions ont été consommés (97,3 %).

En crédits de paiement (CP), les moyens votés en loi de finances initiale se sont élevés à 442,5 millions d'euros. Ces crédits ont été abondés de 4,3 millions d'euros d'ouvertures supplémentaires en cours d'exercice ainsi que de 16,7 millions d'euros de fonds de concours, portant le total des moyens disponibles à 463,5 millions d'euros dont 452,8 millions d'euros (97,7 %) ont été utilisés.

Les CP consommés par l'INSEE ont enregistré, par rapport à l'exercice 2011, une hausse très mesurée de 3,6 millions d'euros (+ 0,8 %) ce qui témoigne d'une très bonne maîtrise des coûts, malgré la poursuite du transfert d'une partie des services à Metz, La consommation des AE, en revanche, a grimpé de 2,8 %.

Le nombre d'emplois (en ETPT) autorisés en loi de finances initiale était fixé à 5 140. En 2012, les réalisations se sont élevées à 5 034 agents, ce qui signifie que 106 postes n'étaient pas pourvus. Compte tenu des variations de périmètre, l'INSEE a enregistré, en réalité, un sous-effectif de 125 agents par rapport aux effectifs théoriques. Par rapport à l'exercice précédent, l'Institut a vu ses effectifs diminuer de 125 agents (5 159 en 2011). Ce sous-effectif s'explique en partie par le retard pris l'opération de délocalisation d'une partie des services à Metz, initialement prévue en 2011 mais plusieurs fois reportée. Le projet triennal 2011-2013 prévoyait un effectif global de 620 agents à Metz fin 2013, composé pour moitié de nouvelles recrues ; fin 2012, ce centre ne comprenait que 150 agents, dont 51 recrutés au cours de l'année.

Cette réduction des effectifs n'a pas ralenti la hausse de la masse salariale (84 % des CP) qui poursuit une évolution particulièrement erratique : + 1 % en 2012 contre + 0,55 % en 2011 et + 2,5 % en 2010. Les suppressions d'emplois

ont permis de dégager une économie de 19 millions d'euros en titre 2, mais l'économie nette est limitée à deux millions d'euros, compte tenu de la mise en œuvre de mesures catégorielles d'un coût de 17 millions d'euros.

Or, la masse salariale devrait augmenter fortement en 2013, année au cours de laquelle sera intégré le millier d'enquêteurs vacataires employés par l'Institut mais qui ne figurent pas encore dans les effectifs. C'est alors seulement que les crédits de titre 2 de l'INSEE pourront être considérés comme justifiés au premier euro.

Le niveau d'exécution des dépenses de fonctionnement a été réduit, en CP, de 1,6 % par rapport à 2011. Les AE, en revanche, ont augmenté de près de 10 % en raison du changement de site de la direction régionale d'Île-de-France.

Les dépenses d'intervention de l'INSEE (dotation forfaitaire versée aux communes pour le recensement de la population) sont en augmentation de 11,6 % par rapport à celles de 2011 en raison des recensements organisés en 2012, comme tous les cinq ans, dans les collectivités d'outre-mer.

B. DES PERFORMANCES DONT LA MESURE N'EST PAS AISÉE

Le programme poursuit cinq objectifs, chacun assorti d'un indicateur. Le premier, qui consiste à « respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques » nous enseigne qu'en 2012, comme en 2011, tous les comptes et indices économiques ont été publiés dans les délais.

Le second objectif consiste à « traiter l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité ». Il est mesuré par le taux de communes pour lesquelles l'enquête de recensement est traitée dans les délais prescrits. Pour une cible invariablement fixée à 99,964 %, le résultat réel s'est élevé en 2012 à 99,989 %. L'écart par rapport à un résultat idéal de 100 % correspond à un nombre très limité de communes ayant subi un retard : deux ou trois sur les 8 000 annuellement traitées. Le Rapporteur spécial, comme la Cour des comptes, pose la question de l'intérêt de cet indicateur dont la variation est si faible.

Le troisième objectif, qui consiste à « alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques », qui est l'un des axes principaux de la refonte des statistiques structurelles d'entreprises. Il est mesuré par le temps consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires des enquêtes sectorielles annuelles. Depuis 2010, l'indicateur nous apprend que ce temps moyen est inférieur à une heure, conformément à l'objectif. Le manque de précision (et d'ambition), critiqué à la fois par le Parlement et par la Cour des comptes, montre bien la difficulté à quantifier un objectif pourtant essentiel.

Le quatrième objectif, « Assurer l'efficacité de la collecte régulière de l'Enquête emploi en continu (EEC) » est quantifié par un indice d'évolution du coût unitaire de cette collecte. Pour un indice 100 en 2006, le résultat de l'année 2012 est établi à l'indice 85,9, proche des indices des années 2010 et 2011 et largement inférieur à la cible (104) ce qui témoigne d'une bonne maîtrise de ce paramètre. En conséquence, le Rapporteur spécial suggère que soit fixée une cible plus ambitieuse pour les années à venir.

Le cinquième et dernier objectif, « Améliorer la mesure des performances économiques et du progrès social », découle de la mise en œuvre du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, publié par l'Institut sous la législature précédente. Il est évalué par le nombre de contributions de l'INSEE sur ce sujet nouveau, au nombre de deux en 2012. La cible est fixée à quatre pour 213.

II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Ce programme comprend trois actions, dont deux sont mises en œuvre par la direction générale du Trésor, (la première relevant de l'administration centrale et la seconde du réseau des missions économiques à l'étranger) ; la troisième action relève de la direction de la législation fiscale. Ce programme a vocation à aider l'exécutif à concevoir et à mettre en œuvre les politiques économiques et financières du pays.

A. UNE AMÉLIORATION DE LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME

1. Une bonne adéquation entre crédits votés et crédits consommés

En AE, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 505,1 millions d'euros. 3,7 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en cours d'exercice, portant la ressource totale à 508,8 millions d'euros dont 502,9 millions d'euros ont été réellement consommés (98,8 %).

En CP, les 505,1 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont enregistré 3,5 millions d'euros d'abondements, ce qui a porté leur montant disponible à 508,7 millions d'euros. Sur ce montant, 503,6 millions ont effectivement été consommés (99 %).

Les crédits consommés en 2012 par ce programme ont été légèrement inférieurs à ceux de l'exercice 2011 (- 2,7 millions d'euros d'AE et - 3,5 millions d'euros de CP).

Ce programme comptait en 2012 un plafond d'emplois de 1 938 ETPT, pour un effectif réalisé de 1 722 agents. Ce chiffre traduit une baisse apparente de 241 agents sur un an. En réalité, cette baisse « *intègre une correction technique de - 150 ETPT portant sur des agents de droit local du réseau de la direction générale du Trésor à l'étranger* ». En effet, de l'aveu même du ministère, un

travail de contrôle exhaustif « a permis d'identifier un écart de 150 ETP entre les effectifs réels d'agents de droit local (...) et les emplois budgétaires » inscrits dans le programme.

Les dépenses de personnel se sont élevées en 2012 à 147,6 millions d'euros, en baisse de moins d'un million d'euros par rapport à 2011 (148,5 millions d'euros). En effet, les économies engendrées par la réduction des effectifs ont été en grande partie compensées par la hausse des coûts d'entrée et de sortie des agents : le ministère justifie cette hausse par « un grand nombre de recrutements d'agents expérimentés, notamment parmi les cadres, et d'un grand nombre d'agents contractuels dont le coût [hors cotisations sociales] est supérieur à celui des fonctionnaires ». Deux autres éléments ont pesé sur les dépenses de personnel : d'une part la mise en œuvre de la prime de fonction et de résultat pour les attachés et, d'autre part, l'augmentation des indemnités de résidence pour les agents du réseau de la direction générale du Trésor affectés à l'étranger.

Tout en saluant la maîtrise globale de la masse salariale, la Cour de comptes considère toutefois que « ce programme continue de se singulariser par une absence de pilotage des effectifs et de la masse salariale de la direction de la législation fiscale ».

2. La rémunération de la Banque de France est enfin satisfaisante

L'enveloppe servant à la rémunération des prestations effectuées par la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État (notamment le secrétariat des commissions de surendettement) a été revue à la hausse de 7,5 % par rapport à celle de 2011, année pour laquelle elle avait manifestement été sous-évaluée.

Ces dépenses, qui représentent 65 % des CP du programme, sont désormais, selon les termes même de la Cour des comptes, « sous contrôle » depuis la conclusion des contrats d'objectifs et de performance de ces organismes. Ces contrats fixent le principe d'un objectif triennal de rémunération, sur la base du coût complet des prestations assurées par ces organismes. C'est ainsi que la banque de France a reçu, en 2012, un remboursement de 316,7 millions d'euros tandis que les instituts d'émission d'outre-mer recevaient un total de 11,2 millions d'euros.

3. L'architecture du programme manque cependant de cohérence

Depuis sa création en 2008, ce programme a été remanié à plusieurs reprises. Il a ainsi perdu la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ainsi que les ressources du réseau commercial à l'étranger. La fin du transfert à Ubifrance des missions non régaliennes du réseau de la direction générale du Trésor à l'étranger a d'ailleurs induit, en 2012, une

nouvelle modification de périmètre. Comme la Cour des comptes, le Rapporteur spécial 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.

Ce programme regroupe les dépenses de personnel liées aux fonctions d'état-major de la direction générale du Trésor et de la direction de la législation fiscale, sans inclure l'ensemble des moyens, notamment de fonctionnement, qui leur sont alloués. Il comprend également la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État, qui, pour la plupart d'entre elles, n'ont aucun rapport avec la stratégie économique. Cette architecture, selon la Cour des comptes, « *est contraire à l'esprit de la LOLF* ».

Par ailleurs, le directeur général du Trésor, responsable du programme, n'exerce une autorité complète que sur deux des trois actions du programme, ce qui se traduit « *par une absence de pilotage des crédits de personnel de la direction de la législation fiscale* » selon la Cour.

B. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS

Le programme poursuit cinq objectifs, chacun étant assorti d'un indicateur de performance.

Le premier objectif consiste à « assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales ». Il est assorti d'un indicateur qui met en évidence les écarts entre les prévisions économiques (croissance et inflation), réalisées aussi bien par l'INSEE que par les instituts de conjonctures, et la réalité. Le second indicateur mesure l'écart en matière de rentrées fiscales entre la prévision et la réalité. Pour instructifs qu'ils soient, ces indicateurs, qui dépendent en réalité de l'objectif de croissance annoncé en loi de finances initiale, ne permettent pas de mesurer réellement la performance de l'administration dans la mesure où l'objectif de croissance annoncé en loi de finances initiale relevait, au moins jusqu'en 2012, d'une décision gouvernementale d'ordre politique.

Le deuxième objectif consiste à « contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale ». L'indicateur de performance associé révèle que le code applicable au 1^{er} janvier n'a été achevé que le 6 mai 2012, ce qui constitue certes un progrès par rapport à 2011 (11 juin), mais reste en deçà de l'objectif fixé au 1^{er} avril. De la même manière, la proportion de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur d'une loi est meilleure qu'en 2011 (71,7 % contre 42,6 %) mais reste légèrement inférieur à l'objectif fixé à 75 %. Le Rapporteur spécial regrette que le nombre de textes d'application entrant dans le calcul de l'indice ne soit pas rendu public.

L'objectif consistant à « assurer un traitement efficace du surendettement », ajouté en 2012, permet – enfin – de mesurer la performance de la Banque de France, chargée d'assurer le secrétariat des commissions de surendettement. Les indicateurs associés à cet objectif indiquent que le délai moyen de traitement d'un dossier s'est élevé, en 2012, à un peu plus de quatre mois, en progrès par rapport à 2011 (quatre mois et demi). L'objectif, fixé à cinq mois et demi en 2012 comme en 2013 mériterait certainement d'être plus volontariste. 98 % des dossiers font l'objet d'une décision en moins de trois mois.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte de concours financier *Accords monétaires internationaux* comprend les programmes 811 *Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine*, 812 *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale* et 813 *Relations avec l'Union des Comores*. Il retrace les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectués par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

Dévolu à la coopération monétaire avec la zone franc, ce compte de concours financier est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de cette coopération que sont l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro et la garantie de convertibilité illimitée.

Ce compte n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la zone franc l'exige. Aucun crédit n'a été demandé pour 2012.

**ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE :
LOGEMENT**

Commentaire de M. Christophe CARESCHE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE PROGRAMME 177 PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES	205
A. DES BESOINS QUI PROGRESSED PLUS VITE QUE LES MOYENS.....	205
B. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ENCORE INCOMPLÈTE.....	209
II. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT	210
A. UNE BUDGÉTISATION INSINCÈRE.....	210
B. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À AMÉLIORER.....	211
III. LE PROGRAMME 135 DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT	212
A. UN PILOTAGE PASSANT DE MOINS EN MOINS PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT.....	212
B. DES RÉSULTATS COMPLEXES À LIRE.....	216

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 2012, l'ensemble de leurs dépenses aura atteint 7,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 7,4 milliards en crédits de paiement (CP), soit une consommation de, respectivement, 98,8 et 99,5 % des crédits ouverts, mais qui dépasse de 334,5 millions d'euros en AE (+ 4,7 %) et de 369 millions en CP (+ 5,2 %) les dotations votées en loi de finances initiale (LFI) – hors fonds de concours.

Les besoins de crédits complémentaires ont plus précisément concerné les deux principales actions de la mission : le dépassement de la contribution d'équilibre au FNAL, portée par le programme 109, a atteint 259 millions d'euros et celui des dépenses d'hébergement d'urgence financées par le programme 177 94 millions d'euros. De substantiels reports de crédits de 2011, le rattachement d'une partie des fonds constitués par le prélèvement 2011 sur le potentiel financier des organismes HLM et la sous-consommation des dotations du programme 135 ont permis de limiter les abondements budgétaires en cours d'exercice. Néanmoins ces renforts sont restés conséquents. Or, si la loi de finances initiale (LFI) pour 2012 a traduit un réel effort de rebasage des prévisions pour l'hébergement d'urgence, **les besoins en matière d'aides personnelles au logement ont été consciemment sous-évalués.**

Quoi qu'il en soit, ces trois programmes ne constituent qu'une partie des contributions financières de l'État à la politique du logement et de l'hébergement : entre autres, les frais de personnel des agents de la mission Ville et logement et une partie de ses crédits de soutien sont comptabilisés ailleurs. Depuis 2010, ils relèvent du programme 217 de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* s'agissant des programmes 109 et 135 et du programme 124 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* en ce qui concerne le programme 177.

Plus substantiellement, cette politique est aussi soutenue par de nombreuses dépenses fiscales à la charge de l'État, à hauteur d'un total de 17 milliards d'euros en 2012, les deux principales étant le taux réduit de TVA de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien des logements, qui coûterait à l'État 5,2 milliards d'euros, et 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 au 1^{er} janvier 2011) pour 2,1 milliards d'euros.

Non seulement ces aides fiscales représentent plus du double des contributions budgétaires, mais elles connaissent une croissance dynamique : selon les évaluations de la Cour des comptes ⁽¹⁾, le manque à gagner s'est accentué de 3,5 milliards d'euros en cinq ans. Pour autant, l'estimation de leurs coûts,

(1) Cf. sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2012 sur la mission Ville et logement de mai 2013.

annuel et par contingents, est très approximative et la mesure de leur impact concret (en nombre de logements concernés par exemple) inexistante. Pour la première fois en juillet 2011, un rapport de l'Inspection générale des finances a proposé une analyse systématique de l'efficacité de ces dispositifs fiscaux. Près de deux ans après, leur nombre reste conséquent – une cinquantaine – sans que leur utilité soit toujours avérée. Un « nettoyage » ne serait pas superflu ; mais le Rapporteur spécial insiste surtout sur **la nécessité pour les services qui pilotent ces politiques et la Représentation nationale qui les contrôle de disposer enfin de données plus complètes sur les résultats des dépenses fiscales.**

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	1 206,3	+ 93,4	1 299,6	1 299	+ 7,7 %	99,9 %
109 Aide à l'accès au logement	5 490,2	+ 259,4	5 749,7	5 749,7	+ 4,7 %	100 %
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	496,1	+ 75,6	571,7	478,4	- 3,6 %	83,7 %
Total	7 192,6	+ 428,4	7 621	7 527,1	+ 4,7 %	98,8 %

Source : rapport annuel de performances 2012.

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	1 206,3	+ 95,4	1 301,7	1 300,7	+ 7,8 %	99,9 %
109 Aide à l'accès au logement	5 490,2	+ 259,4	5 749,7	5 749,7	+ 4,7 %	100 %
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	359,8	+ 51,2	411	375	+ 4,2 %	91,2 %
Total	7 056,3	+ 406	7 462,3	7 425,3	+ 5,2 %	99,5 %

Source : rapport annuel de performances 2012.

LFI : loi de finances initiale sans les éventuels fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) intégrés aux mouvements en cours d'exercice.

I. LE PROGRAMME 177 PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

A. DES BESOINS QUI PROGRESSED PLUS VITE QUE LES MOYENS

Eu égard à la grave crise économique et sociale dans laquelle il s'inscrivait, le programme 177 avait été dispensé de l'obligation faite au budget de l'État de réduire ses dépenses d'intervention en 2012 (celles-ci représentant plus de 99 % des consommations du programme) – hors la nécessaire poursuite de la modernisation de ses dispositifs d'hébergement et de logement adapté. Les

prévisions pour 2012 ont donc été maintenues au niveau des dotations votées en 2011, à 1,21 milliard d'euros en AE et CP. Était attendu, en outre, le solde (36,7 millions d'euros en AE et CP) des crédits ouverts par le décret d'avance du 30 novembre 2011 pour abonder les deux exercices 2011 et 2012. Les quelques autres reports ou ouvertures de crédits par fonds de concours ont été neutralisés par un transfert de dotations de 0,9 million d'euros en AE et CP sur le programme 137 pour financer les accueils de jour pour les femmes victimes de violence.

L'ensemble portait les crédits attendus à un montant d'environ 1,24 milliard d'euros finalement assez peu éloigné de la réalité des dépenses constatées en 2011 (1,26 milliard). Mais les conditions climatiques particulièrement rigoureuses de la fin de l'hiver 2011-2012 puis le plan d'urgence pour les sans-abris mis en place en septembre 2012, et notamment la décision de maintenir l'ouverture de places au-delà de la période hivernale, ont aggravé la consommation des dépenses d'hébergement et justifié de substantiels abondements budgétaires (56,7 millions d'euros en AE et CP).

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 177 EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (yc FDC ni ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2011	2012	2011	2012
TOTAL du programme	1 204,2 1 259,9	1 206,3 1 299	1 204,2 1 260,8	1 206,3 1 300,7
consom./LFI		+ 7,7 %		+ 7,8 %
consom. 12/11		+ 3,1 %		+ 3,2 %
Prévention de l'exclusion	64,3 69,5	58,3 68,2	64,3 70,7	58,3 68,2
consom./LFI		+ 16,9 %		+ 17 %
consom. 12/11		- 1,9 %		- 3,4 %
Hébergement et logement adapté	1 087,2 1 126,3	1 095,7 1 168,5	1 087,2 1 124,8	1 095,7 1 169,9
consom./LFI		+ 6,7 %		+ 6,8 %
consom. 12/11		+ 3,7 %		+ 4 %
Aide alimentaire	22,5 25,7	22,9 22,6	22,5 26,2	22,8 22,6
consom./LFI		- 1,2 %		- 1 %
consom. 12/11		- 12 %		- 13,6 %
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale	15,9 17	15,3 18,2	15,9 17,5	15,3 18,1
consom./LFI		+ 18,9 %		+ 18,4 %
consom. 12/11		+ 7,2 %		+ 3,3 %
Rapatriés	14,3 21,5	14,1 21,6	14,3 21,6	14,1 21,8
consom./LFI		+ 53,2 %		+ 54,8 %
consom. 12/11		+ 0,4 %		+ 1,2 %

Source : rapport annuel de performances 2012.

Les crédits ouverts pour le programme 177 ont été presque intégralement consommés. Ces dépenses ont dépassé de près de 8 % les crédits votés en loi de finances initiale (+ 92,8 millions d'euros en AE et 94,4 millions en CP). L'abondement nécessaire n'aura représenté, en réalité, que 4,5 % des crédits attendus. Il n'en reste pas moins que le montage opéré par le décret de novembre 2011 ne respectait pas le principe d'annualité et que les crédits votés pour 2012 ne traduisaient pas la vérité du budget. Enfin, on peut admettre qu'une grande partie des dépenses supplémentaires résulte de décisions prises à compter de septembre ; mais il importera de veiller à la sincérité des prochaines budgétisations des dépenses de veille sociale, d'hébergement et de logement adapté.

Réunies dans l'action 12 du programme, celles-ci mobilisent 90 % de ses dotations comme de ses consommations, et près de 16 % de celles de la mission. Initialement dotée de 1 095,7 millions d'euros en AE et CP, elle a bénéficié d'une grande partie du report du solde des crédits ouverts en novembre 2011 et de ceux votés en loi de finances rectificative du 29 décembre 2012. Sa consommation a atteint 1 168,5 millions d'euros en AE et 1 169,9 millions en CP, dépassant de 42,2 et 45 millions l'exécution 2011 (+ 3,7 et 4 %), et de 72,8 et 74,2 millions les crédits votés en loi de finance initiale pour 2012 (+ 6,7 et 6,8 %).

Ont été particulièrement renforcés les crédits de :

– la veille sociale (services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), « 115 », Samu sociaux *etc.*) pour 11,3 millions d'euros supplémentaires, portant ses dépenses à 91,2 millions ;

– l'hébergement d'urgence généraliste⁽¹⁾, à hauteur de 61 millions d'euros, pour une dépense finale de 305 millions en progression de 12 % par rapport à l'exécution de 2011. Cela a permis d'augmenter de 3,5 % le nombre des places offertes en centre d'hébergement d'urgence (urgence, stabilisation et insertion hors CHRS⁽²⁾) qui a atteint 20 358 places (+ 592) et d'offrir un plus grand nombre de places d'hôtel (porté à 17 271 en 2012, soit une hausse de 1 036 places ; + 1,64 %). Le dispositif hivernal, le plus coûteux, a également progressé avec 9 446 places en moyenne par soir sur cinq mois (+ 310).

Il convient de relever que ces dispositifs sont fortement impactés par la demande d'asile qui s'adresse à la France. En effet, les structures qui lui sont dédiées (financés par le programme 303 *Immigration et asile* de la mission Immigration, asile et intégration) ne parviennent pas à accueillir des flux qui ont continué à croître en 2012 (+ 7,2 %). En outre, les demandeurs d'asile déboutés en première instance ne peuvent plus y accéder, mais ont un droit d'accès inconditionnel au dispositif généraliste.

(1) Il s'agit des dépenses de gestion et de fonctionnement, voire d'amélioration du parc, et non de production de nouvelles structures ou places qui relèvent du programme 135.

(2) Centres d'hébergement et de réinsertion sociale.

L'année 2012 a vu la poursuite de la stratégie de Refondation des dispositifs du logement et de l'hébergement, avec la montée en puissance des SIAO qui visent à améliorer l'efficacité et les offres de prise en charge des personnes sans domicile ou en grande précarité et à les inscrire dans une logique d'accès au logement ordinaire ou adapté. En revanche, l'homogénéisation tarifaire des structures, et par suite la réduction des coûts à la place tardent à s'opérer, notamment en raison de l'important retard pris dans le conventionnement avec les divers opérateurs.

Avec, par ailleurs, 39 218 places en CHRS (- 0,3 %) et 10 588 places en maisons-relais/pensions de famille (+ 3,1 %), le parc généraliste comportait 87 701 places au 30 juin 2012, en hausse de 4,1 % par rapport à fin 2011. Il faut y ajouter les 24 872 logements mobilisés grâce à l'ALT1⁽¹⁾ et les 5 980 en intermédiation locative.

L'action 11 *Prévention de l'exclusion* du programme 177 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). Les prévisions initiales ont exagéré les tendances à la diminution du nombre de leurs bénéficiaires : même si elle est un peu inférieure à l'exécution 2011, la consommation a dépassé de 17 % les AE et CP votés (soit près de 10 millions d'euros supplémentaires).

De même, les dépenses des actions 14 *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale* et 15 *Rapatriés* ont été nettement supérieures à leurs dotations initiales : la première de 2,9 millions d'euros en AE (+ 19 %) et 2,8 millions en CP (+ 18,4 %), notamment pour financer de nouvelles expérimentations ; la seconde de 7,5 millions en AE (+ 53,2 %) et 7,7 millions en CP (+ 54,8 %) rejoignant en fait son niveau d'exécution de 2011 (21,6 millions d'euros).

Seules les dépenses d'aide alimentaire (action 13) ont encore régressé, malgré la poursuite de la crise, à 22,6 millions au lieu de 25,7 en 2011 (- 12 % en AE et - 13,6 en CP) et mobilisé un peu moins de 99 % des crédits votés, le solde ayant fait l'objet d'une opération de fongibilité en faveur de l'hébergement. Elles ont tout de même bénéficié à environ 3,5 millions de personnes.

(1) L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées.

B. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ENCORE INCOMPLÈTE

Malgré la diversité des actions qu'il recouvre, le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* ne présente qu'un unique objectif : améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables. Il se décline en 6 indicateurs⁽¹⁾ qui s'attachent à suivre le niveau d'accès aux dispositifs d'hébergement, de progression des sorties vers un logement durable et d'harmonisation des coûts. Ainsi, ces indicateurs n'évaluent-ils que les dispositifs financés par l'action 12. Elle mobilise, certes, l'essentiel des moyens du programme ; néanmoins, les autres actions ont représenté 130 millions d'euros de dépenses en 2012.

En outre, si ces indicateurs tentent bien de mesurer les performances des dispositifs d'hébergement et de logement adapté au regard de finalités fondamentales pour la politique menée, ils ne considèrent qu'une partie de l'existant (par exemple la convergence des coûts en CHRS et pas celle des autres structures – l'indicateur correspondant étant supprimé) ou tardent à être renseignés (tel le 1.2). Cela étant, les nouveaux indicateurs 1.4 et 1.5 apportent un éclairage utile.

Enfin, même si la *justification au premier euro* du rapport annuel de performance a fait, cette année, un notable effort de chiffrage des résultats, on regrettera encore le manque de données sur les flux pris en compte par les indicateurs de performance.

Globalement, ces indicateurs montrent des progrès dans la stratégie de Refondation de l'hébergement : l'accès au logement et à l'emploi des personnes hébergées en CHRS reste modeste, mais est en légère hausse par rapport à 2011 (respectivement 52 % et 20 %). De nouvelles places en pension de famille – échelon de transition vers le logement – ont été créées un rythme à peu près similaire à l'augmentation du parc d'hébergement et d'insertion ; elles se maintiennent ainsi à un volume équivalant à 13,7 % de ce parc. Enfin, les séjours en hébergement ALT1 se sont raccourcis : 88 % des ménages au lieu de 55 % y sont restés moins de six mois.

On constate en revanche que le processus de contractualisation avec les opérateurs avance lentement : le taux de contrats signés était de 10 % seulement fin 2012. Le ministère a décidé, avec pragmatisme, de cibler les opérateurs à enjeux. Toutefois, le taux de crédits couverts par ce nouveau conventionnement n'était encore que de 9 %.

(1) 1.2 Proportion des personnes hébergées suite à une orientation par le SIAO.

1.3 Proportion de places en maison relais par rapport au nombre de places d'hébergement (HI+HS+HU).

1.4 Suivi de la contractualisation entre les opérateurs locaux et l'État.

1.5 Écart-type des coûts moyens régionaux d'une place en CHRS

1.6 Part des ménages hébergés grâce à l'ALT1 dont le séjour est inférieur à six mois.

De même la convergence tarifaire entre établissements est très progressive et ne se traduit pas encore par une réduction du coût moyen d'une place, qui serait plutôt en légère hausse de 0,05 %.

II. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

A. UNE BUDGÉTISATION INSINCÈRE

Ces dépenses représentent le premier poste budgétaire consacré par l'État à la politique du logement et, de très loin, le plus lourd avec une consommation de 5,75 milliards d'euros en 2012 (76,4 % des AE consommées et 77,4 % des CP de l'ensemble des trois programmes étudiés), en progression de 3,7 % par rapport à l'exécution de 2011 (+ environ 206 millions d'euros).

Les crédits ouverts ont été intégralement consommés. Après la levée totale de la réserve de précaution constituée sur le programme, les dotations initiales durent être fortement abondées en loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 pour couvrir un dépassement de dépenses de 259,4 millions d'euros.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 109 EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Programme / Action : Prévision LFI (yc FDC ni ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2011	2012	2011	2012
TOTAL du programme	5 301,4 5 543,4	5 490,2 5 749,6	5 301,4 5 544	5 490,2 5 749,6
consom./LFI		+ 4,7 %		+ 4,7 %
consom. 12/11		+ 3,7 %		+ 3,7 %
Aides personnelles	5 277 5 535,4	5 470 5 734	5 277 5 535,4	5 470 5 734
consom./LFI		+ 4,8 %		+ 4,8 %
consom. 12/11		+ 3,6 %		+ 3,6 %
Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté	8,4 8	8,2 7,7	8,4 8,5	8,2 7,7
consom./LFI		- 5,7 %		- 5,7 %
consom. 12/11		- 3,3 %		- 9,6 %
Garantie des risques locatifs	16 0	12 7,9	16 0	12 7,9
consom./LFI		- 33,9 %		- 33,9 %

Source des montants : rapport annuel de performances 2012

Bien que le programme 109 soit composé de trois actions, la quasi-totalité de ses dépenses relève de la première, *Aides personnelles*, et correspond au financement de prestations sociales légales visant à alléger les charges de logement des ménages modestes. Fonctionnant en droits ouverts, celles-ci 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 ajustée *a posteriori* en fonction de la réalité des dépenses constatées au cours de l'exercice. Ces dépenses sont obligatoires pour l'État.

En l'espèce, les prévisions se sont révélées, une fois encore, trop optimistes sur l'allègement attendu d'une nouvelle répartition de la charge avec les régimes sociaux et de la moindre revalorisation des barèmes des aides qui fut appliquée à compter de janvier 2012 (au taux forfaitaire de 1 %). Dans un contexte de crise, il était pourtant très improbable que l'assiette de calcul, et notamment le nombre des bénéficiaires, diminue. Fixer les dotations initiales au niveau des dépenses constatées en 2011 (5,53 milliards d'euros en AE et CP) aurait été un minimum. Il fut, au contraire, décidé de les porter à seulement 5,47 milliards d'euros, nonobstant d'ailleurs l'amointrissement tendanciel des contributions des employeurs. Or, avec l'augmentation du chômage, l'ensemble des aides à la personne a poursuivi leur croissance de 16,4 à 16,7 milliards d'euros entre 2011 et 2012, dont celles distribuées par le FNAL qui ont progressé de 12,37 à 12,74 milliards d'euros (+ 3 %). La contribution de l'État s'est donc finalement établie à 5,73 milliards d'euros, en augmentation de 3,6 % (+ 198,6 millions d'euros) par rapport à 2011, mais surtout en dépassement des prévisions de 264 millions d'euros (+ 4,8 %). Le redéploiement d'une partie des dotations des autres actions du programme n'a pu couvrir que 4,6 millions d'euros.

Les deux autres actions du programme 109 correspondent 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), et aux crédits ouverts pour rembourser les gestionnaires du dispositif de Garantie des risques locatifs de la part État des risques d'impayés.

L'action 2 a connu une exécution (7,7 millions d'euros en AE et CP) conforme aux prévisions. L'action 3 n'a consommé que 66 % de ses AE votées et 65 % des CP, à hauteur de 7,9 millions d'euros.

B. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À AMÉLIORER

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 : la moindre revalorisation en 2012 des aides personnelles au logement a logiquement entraîné une légère hausse du taux d'effort net moyen des bénéficiaires, à l'exception des salariés qui ont bénéficié des augmentations du SMIC ;

– 2. Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté : l'indicateur correspondant considère la proportion des accédants à un logement conventionné qui sortent d'un CHRS. Le résultat reste très faible en 2012 (2 %) comme en 2011 (2,3 %), même s'il est vraisemblablement sous-évalué. Il témoigne de la forte concurrence à laquelle sont confrontées les

personnes issues d'un CHRS (ou de toute autre structure d'hébergement) pour accéder à un logement social. Cependant, la difficulté est générale : l'indicateur des demandeurs de logement passés par la procédure DALO effectivement relogés dans le parc social du programme 135 (indicateur 1.4) montre une régression entre 2011 et 2012 ;

– 3. Veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement : la satisfaction des usagers ayant consulté une ADIL ne se dément pas avec un taux de 98,2 % – même si ce résultat ne tient pas compte des contacts téléphoniques.

III. LE PROGRAMME 135 DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

A. UN PILOTAGE PASSANT DE MOINS EN MOINS PAR LE BUDGET DE L'ÉTAT

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 135 EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (yc FDC ni ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2011	2012	2011	2012
TOTAL du programme	555,1 515,8	499,3 478,4	595,1 570,4	503 375
consom./LFI		– 4,2 %		– 25,4 %
consom. 12/11		– 7 %		– 34 %
Construction locative et amélioration du parc	508,6 465,2	458,9 425,9	548,6 514	462,6 330,9
consom./LFI		– 7,2 %		– 28,5 %
consom. 12/11		– 8,4 %		– 35,6 %
Soutien à l'accession à la propriété	4,7 5,8	4,5 3,9	4,7 11,3	4,5 5,4
consom./LFI		– 13,4 %		+ 20,8%
consom. 12/11		– 32,2 %		– 51,9 %
Lutte contre l'habitat indigne	10 7,1	0 5,7	10 5,1	0 5,1
consom. 12/11		– 20,4 %		+ 0,6 %
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction	16,8 17,2	21,9 28,7	16,8 17,1	21,9 20,1
consom./LFI		+ 31,1 %		– 8,1 %
consom. 12/11		+ 66,9 %		+ 17,4 %
Soutien	15 20,5	14 14,2	15 22,9	13,9 13,4
consom./LFI		+ 1,8 %		– 3,7 %
consom. 12/11		– 30,8 %		– 41,3 %

Source : rapport annuel de performances 2012.

N.B. : sont indiquées les dépenses réelles en 2011 et 2012 après correction des erreurs d'imputation.

Malgré le maintien d'objectifs ambitieux en matière de logements sociaux, les dotations votées pour 2012 avaient été définies à un niveau sensiblement inférieur à la LFI pour 2011 (– 8,5 % d'AE et – 28,3 de CP), pourtant elle-même en fort recul après le pic d'engagements enregistré en 2010 grâce au Plan de relance. Toutefois, d'importants compléments étaient attendus, notamment du fonds de péréquation constitué des recettes du prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM. Néanmoins, comme en 2011, celui-ci a été liquidé en fin d'exercice : les 128 millions d'euros devant être rattachés au programme 135 sont donc reportés sur 2013 ; ce sont finalement 79,9 millions d'euros issus du prélèvement de 2011 qui ont été ouverts en 2012. Le programme 135 a également bénéficié de près de 40 millions d'euros de reports du précédent exercice, mais a subi par ailleurs des annulations successives de crédits en lois de finances rectificatives pour un total de 11,6 millions d'euros d'AE et 28,8 millions de CP. Enfin, si les réserves de précaution initiales ont été totalement annulées au fil de l'année, un surgel conservatoire de 36 millions d'euros en CP a été décidé en fin de gestion pour un report en 2013.

De fait, avec des dépenses de 478,4 millions d'euros en AE et 375 millions en CP, le programme a été marqué par une importante sous-consommation non seulement des crédits ouverts (ont été utilisés 83,7 % des 571,7 millions d'euros d'AE et 91,2 % des 411 millions de CP), mais aussi des AE votées en LFI (96,4 % des 496,1 million d'AE – mais 104,2 % des 359,8 millions de CP votés). Les dépenses de 2012 ont diminué de, respectivement, 7 % (- 37,4 millions d'AE) et 34 % (- 195,4 millions de CP) par rapport à l'exécution 2011.

Il convient par ailleurs de relever qu'environ 90 % des consommations du programme 135 sont des dépenses d'intervention pluriannuelles. Ainsi, 330 millions des 375 millions d'euros de CP utilisés en 2012 (88 %) ont servi à couvrir des engagements antérieurs et il restait à payer en fin d'exercice 2 008,2 millions d'euros de CP (contre 1 904 millions en 2011) pour les opérations de logement locatif social et la réalisation d'aires d'accueil pour les gens du voyage. Au regard de l'importance des sommes ainsi engagées, il est regrettable que la Représentation nationale ne dispose pas d'un calendrier de leurs échelonnements ; celui-ci serait d'autant plus nécessaire que la Cour des comptes signale⁽¹⁾ l'application rétroactive de clefs de paiement plus longues aux engagements passés, modifiant substantiellement la chronique des restes à payer et leur montant.

L'action 1 *Construction locative et amélioration du parc* est le cœur du programme 135 en ce qu'elle porte les crédits destinés au développement des parcs de logements sociaux, d'hébergement et d'accueil des gens du voyage, ainsi que la subvention pour charges de service public de l'opérateur central en matière d'amélioration de l'habitat, l'ANAH⁽²⁾. Alors que les autres actions du programme ont été plus conformes à leurs prévisions, voire les ont dépassées,

(1) Cf. note sur l'exécution budgétaire 2012 précédemment citée.

(2) Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

l'action a vu sa consommation s'établir à un niveau très en dessous des dotations votées en LFI, fonds de concours compris, à 92,8 des AE (- 33 millions d'euros) et à 71,5 % des CP (- 131,7 millions d'euros), marquant un retrait plus marqué encore avec l'exécution 2011 de, respectivement, - 8,4 % (- 39,3 millions) et - 35,6 % (- 183,1 millions). Malgré tout, l'action 1 représente encore près de 89 % des dépenses du programme en 2012.

Une nouvelle fois, la subvention destinée à l'ANAH de 3,9 millions d'euros ne lui a pas été versée en contrepartie de la prise en charge par le budget de l'État (action 3 *Lutte contre l'habitat indigne*) de 5,7 millions en AE et 5,1 millions en CP correspondant à l'exécution et au financement des travaux d'office édictés par les préfets dans les cas d'habitat insalubre ou dangereux – dépenses artificiellement dévolues à l'Agence qui n'en a pas les compétences.

L'essentiel de la sous-consommation des dotations de l'action 1 découle du retard pris dans la réalisation des objectifs assignés en matière de logements sociaux et structures d'hébergement, à savoir le financement de 120 000 nouveaux logements en 2012, à l'instar de 2011. Mais seules 102 728 nouvelles opérations ont été agréées, soit un recul de 12 % entre les deux exercices. On relèvera néanmoins que l'effectif des opérations les plus sociales (23 409 financées par un PLAI) a légèrement dépassé les objectifs initiaux (22 500) et même les résultats de 2011 (23 142).

**NOMBRE DE LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX OU D'HÉBERGEMENT
FINANCÉS EN 2010, 2011 ET 2012**

Logements financés ou agréés	Hors plan de relance (prog. 135)	Plan de relance (prog. 317)	Total 2010	Total 2011	Total 2012
PLAI ¹	17 730	7 505	25 235	23 142	23 409
PLAI hébergement	540	27	567	341	191
PLUS	51 390	7 591	58 981	51 542	48 720
PLS, PLS Foncière ou PLS privés	39 349	6 343	45 692	41 103	30 599
Produit spécifique hébergement	703	331	1 034		
TOTAL	109 712	21 797	131 509	116 128	102 728
Coût budgétaire de l'offre nouvelle	522,1 m€	162,9 m€	685 m€	469,4 m€	419,0 m€
Réhabilitation et amélioration de la qualité de service	2 179	-	2 179	1 209	351
Démolition	2 755	-	2 755	1 219	1 984
Coût budgétaire de ces opérations	542,8 M€	162,9 M€	705,7 M€	482,1 M€	428,9 M€

Source : rapports annuels de performances 2010, 2011 et 2012

(1) PLAI : prêt locatif aidé d'intégration ; PLUS : prêt locatif à usage social ; PLS : prêt locatif social.

L'action 2 *Soutien à l'accession à la propriété* est consacrée aux frais de gestion des dispositifs dont est chargée la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS - soit le prêt à taux zéro, les prêts garantis par l'état et l'éco-prêt à taux zéro). Les dépenses totales poursuivent leur baisse, atteignant 3,9 millions d'euros en AE et 5,4 millions en CP au lieu de, respectivement, 5,8 et 11,3 millions dépensés en 2011. Les taux de consommation s'établissent à 86,6 et 120,8 %. De fait, avec l'approfondissement de la crise économique et le recentrage des PTZ sur les ménages les plus modestes et sur les logements neufs, plus onéreux, on constatait en fin d'année une forte réduction du nombre des prêts émis, de l'ordre de 4 à 1. Par ailleurs, l'essentiel de l'action de l'État se fonde sur des dépenses fiscales soutenant les bonifications d'intérêts de ces prêts et l'épargne-logement.

Les dépenses imputées sur l'action 4 *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction* ont dépassé sensiblement les prévisions des AE pour 2012 (+ 31,1 % ou + 6,8 millions d'euros), tout en restant un peu en deçà des dotations des CP (- 8,1 % ou - 1,8 million). Elles sont globalement en hausse par rapport à la consommation de 2011 (+ 66,9 et + 17,4 %) à cause du poids croissant de la liquidation des astreintes incombant à l'État quand il est condamné au titre du droit au logement opposable. Elles ont représenté 22,4 millions d'euros en AE et 13,5 millions en CP. Depuis août 2011, elles sont versées au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) créé pour utiliser ses sommes en faveur de la stratégie du logement d'abord.

Pour sa part, 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) est proche des prévisions avec des taux de + 1,8 % des AE votés et - 5,7 % des CP initiaux, fonds de concours compris. Elle traduit cependant une substantielle diminution des dépenses par rapport à l'exercice précédent de, respectivement, - 30,8 % (- 6,3 millions d'euros) et - 41,3 % (- 9,4 millions d'euros).

La diminution globale des dépenses du programme 135 en 2012 donne plus de poids encore aux autres leviers à la main de l'État, qu'il s'agisse des importants avantages fiscaux rattachés à ce programme (15,5 milliards d'euros), même s'ils seraient en régression de 667 millions par rapport à 2011, ou des interventions de l'ANAH.

Au-delà de la taxe sur les logements vacants (14,9 millions) et des parts versées par les énergéticiens en contrepartie de la délivrance de certificats d'énergie (19,3 millions), l'essentiel des ressources de l'Agence provenait encore du 1 % logement en 2012. Cette participation ayant été révisée à la baisse, de 480 à 390 millions d'euros entre 2011 et 2012, l'ANAH avait également réduit son plafond d'engagements de 470,8 à 415 millions d'euros (hors aides propres des

collectivités non délégataires et hors FART⁽¹⁾). 310,2 millions d'euros de dépenses d'intervention ont été finalement consommés [voir leur ventilation dans le tableau ci-après], soit un taux de réalisation de 75 %. Elles s'établissaient à 388,7 millions en 2011.

Quant à la mise en œuvre du programme relatif à la rénovation thermique des logements du parc privé sur la période 2010-2017, *via* les crédits du FART versés à l'Agence, elle poursuit sa montée en puissance avec 31,1 millions d'euros en AE et 12,1 millions en CP consommés en 2012. Ils ne concrétisent encore que 42 et 26,6 % des prévisions, mais ils font plus que doubler les dépenses cumulées depuis le lancement du fonds en 2010.

BILAN DES ACTIONS ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ANAH (HORS FART) EN 2012

	Nombre de logements		Coût total (en millions d'euros)	
	LFI 2012	Réalisation	LFI 2012	Dépenses
Habitat insalubre, indigne (HI), dégradé et très dégradé (TD)	25 000	13 469	258	152
<i>dont propriétaires bailleurs : production de logements à loyers maîtrisés</i>	<i>13 500</i>	<i>6 201</i>	<i>198</i>	<i>98</i>
<i>dont copropriétés</i>	<i>6 500</i>	<i>5 128</i>	<i>13</i>	<i>19</i>
Aides aux propriétaires occupants modestes (hors HI et TD)	49 000	32 839	133	97
<i>dont précarité énergétique et autres</i>	<i>40 000</i>	<i>11 463</i>	<i>104</i>	<i>42</i>
<i>dont handicap et vieillissement</i>	<i>9 000</i>	<i>10 283</i>	<i>29</i>	<i>31</i>
Copropriétés en difficulté (hors LHI et TD)	17 500	14 465	35	20
Résorption de l'habitat insalubre (RHI)			15	7
Humanisation des centres d'hébergement			10	8
Ingénierie (dont MOUS insalubrité)			31	26
Fonctionnement et investissement			21	17
TOTAL	91 500	60 773	503	327

Source : rapport annuel de performances 2012

S'agissant, enfin, des restes à payer d'opérations lancées quand l'État assurait seul le financement des interventions, qui ont été transférées à l'ANAH en 2010 pour un total, à l'époque, de 1 030 millions d'euros, la provision correspondante a été réduite en 2012, comme en 2011 grâce à des paiements ou annulations (416,9 millions sur 2012) supérieurs aux nouveaux engagements pris (310,2 millions).

B. DES RÉSULTATS COMPLEXES À LIRE

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 ;

(1) La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a créé le Fonds d'aide à la rénovation thermique - 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.

- 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.

Les 11 indicateurs correspondants sont difficiles à interpréter car les flux pris en compte dans le calcul des taux de performance sont rarement précisés. Ils donnent donc une tendance, mais ne permettent pas d'apprécier l'ampleur réelle des résultats obtenus, ni leur évolution en volume d'une année sur l'autre. En outre, tous ne sont pas déclinés territorialement alors que les contextes locaux pèsent fortement sur les performances des politiques du logement.

La première série d'indicateurs montre une petite amélioration de l'attente pour accéder à un logement social, notamment en zones moyennement tendues, ainsi qu'une légère accélération en zones A et B de la mobilité, globalement très faible, dans le parc social. Enfin, si la part de personnes déclarées prioritaires par les commissions DALO qui bénéficient d'un relogement régresse de 68,4 à 62,4 % (en moyenne nationale) entre 2011 et 2012, c'est avant tout parce que le nombre de décisions favorables accordées suite à des recours a crû plus vite que le nombre de relogements. Celui-ci a tout de même progressé de 6,1 % (18 522).

Sur la même période, on constate l'augmentation en zones B des pourcentages de logements sociaux agréés et de logements privés passés sous convention à loyers maîtrisés, mais leur détérioration en zones A. Au total, si près des deux-tiers des logements financés en 2012 se situent encore dans les territoires les plus tendus, le recentrage des efforts de production sociale sur ces derniers a connu un certain tassement.

S'agissant de la répartition des nouvelles opérations de logements sociaux entre communes soumises à l'article 55 de la loi SRU, on relèvera qu'une nouvelle fois, les communes disposant de moins de 5 % de logements sociaux n'atteignent pas leurs objectifs annuels ; leur taux de réalisation se serait même dégradé de 69 à 65 %. En revanche, sans retrouver le rythme de 2011, les communes des autres tranches afficheraient des résultats satisfaisants. En 2012, près de 39 000 logements sociaux auront ainsi été financés sur des communes déficitaires.

La troisième série d'indicateurs illustre notamment la redéfinition des priorités d'action de l'ANAH : la part des subventions attribuées pour lutter contre l'habitat indigne se réduit, cependant que les opérations d'adaptation des logements à l'âge ou au handicap conservent une bonne dynamique et que les interventions contre la précarité énergétique montent en charge, même si elles restent en deçà des objectifs assignés à l'exercice.

S'agissant de l'allocation des prêts à taux zéro, l'introduction d'un plafond de ressources en 2012 a bien permis de recentrer le dispositif sur les catégories les plus modestes. Par ailleurs, après la forte restriction de l'éligibilité du dispositif à l'ancien, les taux de réalisation dans le neuf ont logiquement augmenté dans toutes les zones. Mais il apparaît en dernière analyse que les proportions de PTZ attribués dans les zones tendues ont régressé par rapport aux résultats cumulés neuf-ancien de 2011. En outre, l'indicateur ne montre pas la forte chute des émissions de prêts consécutive à cette réforme.

Le dernier objectif, relatif aux consommations énergétiques des logements, n'a pu être renseigné. Les résultats de 2011 avaient montré des consommations proches de la cible 2015, sans que l'on puisse encore conclure à leur stabilisation.

**ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, LOGEMENT ET VILLE :
VILLE**

Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2012.....	220
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS.....	221
1. Un « gisement » de régulation budgétaire	221
2. Le poids des dépenses fiscales.....	223
B. DES RÉSULTATS PERFECTIBLES EN TERMES DE PERFORMANCE....	223

LA POLITIQUE DE LA VILLE EN 2012

La politique de la Ville ne concerne plus, depuis 2009, qu'un seul programme budgétaire qui lui est spécifiquement dédié, le programme 147 *Politique de la ville* qui s'est substitué aux deux programmes *Rénovation urbaine* et *Équité sociale et territoriale et soutien*.

Le périmètre du programme s'était élargi en loi de finances initiale pour 2011 avec le rattachement de l'opérateur Société du Grand Paris et d'une partie de ses crédits de fonctionnement. Le programme 147 a donc été renommé *Politique de la ville et Grand Paris*. Il était rattaché sous la précédente législature au ministre de la ville et du Grand Paris. Son responsable est le secrétariat général du comité interministériel des villes.

Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013, la société du Grand Paris a été transférée au programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

Différents rapports, en particulier un avis du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) sur le programme *Politique de la Ville*, de mai 2011, celui du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur les aides en faveur des quartiers défavorisés, du 21 octobre 2010 et le rapport public thématique de la Cour des Comptes : « Politique de la ville : une décennie de réformes », diffusé en juillet 2012, mettent en évidence que les politiques conduites n'ont pas permis de réduire significativement les inégalités sociales et territoriales dans les quartiers populaires.

Ce constat justifie la nouvelle étape que doit franchir la politique de la ville, conformément à la « feuille de route du Gouvernement pour les habitants des quartiers » présentée par le ministre délégué chargé de la ville lors du conseil des ministres du 22 août 2012. Une large concertation opérationnelle intitulée « Quartiers, engageons le changement » a été conduite au 4^{ème} trimestre 2012 et a permis d'alimenter en propositions le Comité interministériel des villes qui s'est tenu le 19 février 2013.

Dans ce contexte, l'exercice 2012 apparaît donc comme un exercice de transition. Si, sur le plan budgétaire, la continuité a nettement prévalu en 2012 sur le changement, de nouvelles perspectives se dessinent pour le futur. Dès lors, il n'est pas surprenant que sur 2012, les caractéristiques de la politique de la ville soient pour l'instant inchangées : les dépenses budgétaires continuent de diminuer, les dépenses fiscales sont toujours d'un grand poids, l'évaluation est perfectible et la gouvernance mériterait d'être reconsidérée (comme le réclamait le Rapporteur spécial à l'automne 2012, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013).

En exécution, les crédits consommés avaient été ramenés, sous la précédente législature, de 852,9 millions en 2008 (à périmètre reconstitué) à 788 millions en 2009, à 632 millions en 2010 et 570 millions en 2011, soit une diminution d'un tiers des dépenses en trois ans ! Ils diminuent encore de 10,2 % en 2012 par rapport à 2011, avec une consommation de 512 millions d'euros de crédits de paiement (CP).

Si le programme *Politique de la ville et Grand Paris* représentait au total 540 millions d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2012, la consommation n'est que de 512,3 millions d'euros (taux de 94,9 %). En revanche, les taux de consommation d'autorisations d'engagement (AE) sont en adéquation avec ceux des CP, avec 503,9 millions d'euros d'AE consommées pour 524,7 millions d'euros d'AE ouvertes.

Le programme 147, il est vrai, a subi en 2012 32,7 millions d'euros d'annulations de crédits en gestion : à la différence des années précédentes, ces annulations n'ont pas porté majoritairement sur le poste des compensations des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU), mais sur le cœur de la politique de la ville, les actions territorialisées et les dispositifs spécifiques de cette politique. Il est à noter que la plus forte annulation, de 24,1 millions, a été opérée en fin de gestion par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012.

La gestion des crédits, comme les années précédentes, est caractérisée par une sous-consommation liée à la régulation budgétaire.

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

1. Un « gisement » de régulation budgétaire

La consommation des crédits en 2012 est inférieure de 5,1 % aux prévisions de la loi de finances initiale.

Le programme *Politique de la ville et Grand Paris* avait bénéficié au total de 540 millions d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2012 ; la consommation s'est élevée à 512,3 millions d'euros pour 520,5 millions de crédits ouverts, compte tenu d'un solde de 19,5 millions d'annulations nettes d'ouvertures essentiellement opérées par report de crédits.

La loi de finances rectificative du 14 mars 2012 a annulé 7,5 millions d'euros en AE et en CP pour gager le financement de mesures relatives à la politique de l'emploi. La loi de finances rectificative du 16 août 2012 a annulé 1,1 million d'euros en AE et en CP en participation au financement des mesures relatives à la politique de l'éducation nationale. Enfin, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 a annulé 23,4 millions d'euros en AE et 24,1 millions d'euros en CP dans le cadre de la régulation budgétaire.

L'écart entre les crédits de la loi de finances initiale pour 2012 et les dépenses 2012 est de 27,73 millions en CP, soit une sous-consommation de 5,1 % en CP.

Comme précédemment indiqué, les économies de constatation portaient, les années précédentes, en 2010 et en 2011, sur les compensations budgétaires d'exonérations de charges sociales en ZFU et ZRU (zones de redynamisation urbaine). Ce n'est plus le cas en 2012 où le cœur de la politique de la ville aura été affecté par les économies budgétaires.

Les dépenses de compensation d'exonérations de charges sociales en ZFU et ZRU avaient atteint le montant record de 297,6 millions en 2009 pour diminuer à 191,3 millions en 2010, 151,7 millions en 2011 et elles ont été réduites à 117,8 millions en 2012.

Ceci est la conséquence budgétaire du recentrage du dispositif des ZFU qui a été opéré en deux temps : d'abord par l'article 190 de la loi de finances initiale pour 2009, qui a plafonné le niveau de salaire ouvrant droit à exonération totale de cotisations sociales (hors cotisations accidents du travail, maladies professionnelles) dans les ZFU à 1,4 SMIC. Au-delà de ce seuil, le montant de l'exonération est dégressif, jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération est égale à un seuil de sortie (2,4 SMIC en 2009 ; 2,2 SMIC en 2010 ; 2 SMIC en 2011). Cette mesure est comparable à la modification des exonérations en faveur des zones de redynamisation urbaine et zones de revitalisation rurale votée en loi de finances pour 2008.

Ensuite l'article 157 de la loi de finances pour 2012 a prorogé le dispositif d'allègements fiscaux applicable dans les zones franches urbaines (ZFU) pour une durée de trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2014, et il a subordonné l'octroi de l'exonération d'impôt sur les bénéfices à une nouvelle condition d'application.

Jusqu'en 2012, des économies supplémentaires avaient pu être constatées au-delà des prévisions des lois de finances initiales. C'est ainsi qu'en 2010, 55,7 millions ont pu être annulés en gestion sur le poste des compensations d'exonérations de charges sociales (soit l'essentiel des 72,7 millions de sous-consommation pour l'ensemble du programme 147 en 2010) et près de 46 millions en 2011 (pour une sous-consommation globale de 53,8 millions).

En 2012, l'économie de constatation n'est que de 3,3 millions sur 27,7 millions de sous-consommation sur l'ensemble du programme 147.

Les économies ont donc porté en 2012, quasi-exclusivement, à hauteur de près de 26 millions sur l'action 01 *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville*.

C'est ainsi que les actions territorialisées des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) programmées par l'ACSé ont consommé 168,7 millions au lieu des 186,3 millions de l'enveloppe prévue. Les autres postes où l'on constate des sous-consommations de crédits sont le programme de réussite éducative (75,8 millions au lieu de 85 millions programmés en projet de loi de finances pour 2012), et le programme adultes-relais (70,6 millions au lieu de 76 millions programmés en projet de loi de finances pour 2012).

2. Le poids des dépenses fiscales

Le programme *Politique de la ville et Grand Paris* a consommé en 2012 512 millions d'euros de CP alors que les dépenses fiscales rattachées au programme demeurent à un niveau élevé, sensiblement conforme aux prévisions.

Elles sont estimées en baisse de 10 % en 2012 par rapport à 2011 par le rapport annuel de performances à 471 millions en 2011 et à 424 millions en 2012, pour des prévisions en projet de loi de finances pour 2012 de 476 millions en 2011 et de 486 millions en 2012.

Il est à noter que les plus importantes d'entre elles, qui retracent les exonérations d'impôt sur les bénéfices dans les ZFU, ne diminuent pas sensiblement malgré les mesures de recentrage déjà évoquées. Les dépenses constatées sont de 306 millions en 2011 et estimées à 296 millions en 2012. En effet, le dispositif des ZFU de troisième génération arrive à maturité.

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 83 % des crédits du programme. On ne peut donc que réitérer la recommandation de la Cour des comptes selon laquelle il faut évaluer et maîtriser les dépenses fiscales rattachées à la mission, cette recommandation étant valable au demeurant pour l'ensemble des dépenses fiscales.

B. DES RÉSULTATS PERFECTIBLES EN TERMES DE PERFORMANCE

Comme précédemment indiqué, et indépendamment même des objectifs de performance fixés dans le cadre de la LOLF, le consensus existe sur la nécessité de réformer la politique de la ville.

Sur la question spécifique de la mise en œuvre de la LOLF, depuis plusieurs années, la Cour des comptes comme la commission des Finances soulignent que le principal problème soulevé par les indicateurs de performance du programme 147 réside dans le décalage entre la période de disponibilité des données et la période d'élaboration des rapports annuels de performances.

Au sein du rapport annuel de performances pour 2012, sur 9 indicateurs de performance, 6 seulement sont renseignés.

Ce ratio est moins mauvais que celui des années précédentes (5 indicateurs renseignés sur 10 en 2011, 7 sur 10 en 2010, 9 sur 14 en 2009...) mais le nombre d'indicateurs du programme tend à se réduire : il est passé de 16 en 2008 à 8 en projet de loi de finances pour 2013.

Deux indicateurs sont associés à l'objectif n° 1 de renforcement de la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires. Le premier, qui tend à mesurer l'écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie et de commerce dans les ZFU et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes n'est pas renseigné pour 2012, mais il est indiqué que la différence de mixité fonctionnelle entre les quartiers ZFU et le reste des agglomérations les accueillant se maintient entre 2010 et 2011, ce qui n'est pas un bon résultat.

L'autre indicateur qui mesure l'écart entre l'évolution du nombre d'emplois salariés existants dans les ZFU et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes n'est pas non plus renseigné pour 2012. Les résultats pour 2011 ne sont pas bons puisque l'installation de nouveaux établissements accueillant des ZFU. L'écart entre les ZFU et le reste de ces agglomérations a ainsi augmenté en 2011. Concomitamment, l'emploi salarié a crû moins vite en ZFU que dans le reste des agglomérations. En matière de réussite éducative, la proportion des places d'internat d'excellence occupées par des enfants originaires des quartiers prioritaires est très inférieure aux objectifs : 27 % en 2012 pour un objectif de 50 %.

Les indicateurs associés à l'objectif n° 3 d'optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme, de capitaliser les expériences et de diffuser l'information présentent de meilleurs résultats. Près de 81 % des crédits de l'ACSé sont concentrés sur les CUCS de priorité 1 (réalisation 2012), un chiffre comparable à celui des années précédentes et supérieur à la cible de 75 % de crédits déployés sur les CUCS de priorité 1.

Enfin, les indicateurs associés au programme national de rénovation urbaine sont établis en prenant en considération le seul engagement comptable des crédits, et non la réalisation physique des opérations, ce qui limite leur intérêt.

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Dominique LEFEBVRE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i>.....	226
A. UNE ÉCONOMIE CONJONCTURELLE DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS SUR LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT	226
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT PLUS IMPORTANT QUE PRÉVU	227
C. UNE GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT QUI APPARAÎT EFFICACE	229
II. LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i>.....	231
III. LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i>	234
IV. LE PROGRAMME <i>MAJORATION DES RENTES</i>	235
V. LE PROGRAMME <i>DOTATION EN CAPITAL DU MES</i>.....	235
VI. LE PROGRAMME <i>RECAPITALISATION DE DEXIA</i>.....	236

Avec 56,49 milliards d'euros de dépenses en 2012, la mission *Engagements financiers de l'État* demeure, en volume budgétaire, la deuxième mission du budget général après l'Enseignement scolaire (62,34 milliards d'euros). Elle réunit six programmes : deux sont dotés de crédits évaluatifs (117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* ; 114 *Appel en garantie de l'État*) et quatre sont dotés de crédits limitatifs (145 *Épargne* ; 168 *Majoration de rentes* ; 336 *Dotations en capital du mécanisme européen de stabilité* ; 339 *Recapitalisation de Dexia*).

I. LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

A. UNE ÉCONOMIE CONJONCTURELLE DE 2,5 MILLIARDS D'EUROS SUR LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT

La charge de la dette de l'État, qui représentait en 2011 plus de 96,8 % des dépenses de la mission, ne représente en 2012 que près de 82 % de celle-ci en raison de la création des programmes 336 et 339 qui n'existaient pas antérieurement.

Estimée en loi de finances initiale à 48,77 milliards d'euros, en hausse de plus de 2,5 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2011, la charge de la dette est toutefois restée pratiquement stable en 2012 à 46,3 milliards d'euros, soit un net ralentissement après les accroissements connus en 2010 (+ 2,88 milliards d'euros par rapport à 2009) et surtout 2011 (+ 5,75 milliards d'euros par rapport à 2010). Après un résultat d'exécution 2011 supérieur de plus de 873 millions d'euros au montant prévu par la LFI 2011, le résultat d'exécution 2012 retrouve donc les tendances baissières rencontrées en 2009 et 2010 avec une diminution de – 2,47 milliards d'euros par rapport à la LFI 2012.

CHARGE NETTE DE LA DETTE EN 2012

(en millions d'euros)

Exécution 2011	LFI 2012	LFR décembre 2012	Exécution 2012	Écart à la LFI	Écart à la dernière LFR	Écart à l'exécution
46 256	48 773	46 359	46 302	- 2 470	- 57	+ 48

Cette évolution à la baisse par rapport à la LFI tient essentiellement à d'excellentes conditions de financement tant du côté de la demande – le taux de couverture des adjudications à moyen et long terme a continué de progresser pour atteindre 242 % – que du côté des taux.

En effet, malgré la dégradation de la note française par deux agences de notation (Standard & Poor's le 13 janvier 2012 et Moody's le 19 novembre 2012), la France a continué de bénéficier en 2012 d'une attractivité certaine auprès des investisseurs en raison de son appartenance au groupe des États disposant des meilleurs crédits. Conjuguée aux actions de la Banque centrale européenne, en

particulier aux diminutions des taux directeurs intervenues fin 2011 et en juillet 2012 (– 75 points de base, au total), cette confiance s’est traduite par un net repli des taux. Le taux à l’émission des BTF (bons du Trésor à taux fixe) à 3 mois, se situant déjà à un niveau très bas en début d’année, a poursuivi sa baisse en devenant même négatif à la mi-juillet après que la Banque centrale européenne a abaissé ses taux directeurs. Sur l’année, le taux moyen des BTF atteint un plus bas historique de 0,04 %. En matière de taux à moyen et long terme, le taux à l’émission des OAT à 10 ans s’est replié pour s’établir depuis juillet 2012 à une moyenne se situant aux environs de 2,25 % (contre 3,3 % en janvier 2012). Là encore, un record historiquement bas de moyenne annuelle est établi, à 2,70 %. Cette tendance se retrouve d’ailleurs au niveau de l’ensemble des émissions à moyen et long terme avec un taux moyen passant pour la première fois sous la barre des 2 % (1,86 % en moyenne en 2012).

Ainsi, la charge de la dette sur les bons du Trésor à taux fixe s’est réduite de 2,9 milliards d’euros et celle sur les titres à moyen et long terme de 0,2 milliard d’euros. En revanche, l’inflation française et européenne s’est avérée légèrement supérieure aux anticipations, alourdissant la charge des emprunts indexés de 0,7 milliard d’euros.

L’évolution positive des conditions de financement de la France et de ses conséquences sur la charge de la dette de l’État a été prise en compte à l’occasion de chaque loi de finances rectificative (LFR) successive en 2012, avec des annulations de 0,7 milliard d’euros dans la LFR du 14 mars 2012, de 0,7 milliard d’euros dans la LFR du 16 août 2012 et de 1,01 milliard d’euros dans la LFR du 29 décembre 2012.

Le Rapporteur spécial souligne toutefois le fait que cette économie sur la charge de la dette est liée à des taux historiquement bas, qui n’ont pas vocation à se maintenir à long terme. Elle repose notamment sur la crédibilité de la politique d’assainissement budgétaire que mène le Gouvernement vis-à-vis des créanciers de la France. Il paraît donc d’autant plus indispensable de respecter nos engagements de redressement des comptes publics afin de conserver l’attractivité de la dette publique française et de se prémunir d’une remontée abrupte des taux d’intérêt, et par conséquent, d’un accroissement non maîtrisé de la charge de la dette à l’avenir.

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT PLUS IMPORTANT QUE PRÉVU

Comme le montre le tableau ci-après, le besoin de financement de l’État en 2012 a été supérieur de 9,7 milliards d’euros par rapport à la LFI, principalement en raison de la dégradation du déficit budgétaire par rapport aux prévisions.

LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2012

	LR 2011	LFI 2012	LFR 1	LFR 2	LFR 3	PLR 2012
Déficit en gestion	93,1	78,7	84,8	81,1	86,1	89,2
<i>dont charges d'indexation</i>	<i>4,0</i>					<i>3,6</i>
Amortissement OAT	48,8	56,1	55,5	55,5	55,5	55,6
Amortissement BTAN	46,1	42,8	42,4	42,4	42,4	42,3
Amortissement dettes reprises	0,6	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Variation des dépôts de garantie	+ 0,1	–	–	–	–	+ 0,2
Besoin de financement	188,6	178,9	184,0	180,3	185,3	188,6
Émissions de moyen et long terme nettes des rachats et annulations	183,4	179,0	178,0	178,0	178,0	177,9
Variation nette des BTF	– 9,3	– 4,2	– 4,3	– 7,7	– 10,0	– 11,2
Variation des dépôts des correspondants	+ 12,4	– 4,4	– 0,3	– 0,3	+ 3,2	+ 11,1
Variation du compte courant du Trésor	– 3,9	+ 1,0	+ 2,4	+ 2,4	+ 2,4	– 2,0
Autres ressources de trésorerie	6,1	3,5	4,2	7,9	11,7	12,8
Ressources de financement	188,6	178,9	184,0	180,3	185,3	188,6

Le besoin de financement de l'État s'est établi en exécution à 188,6 milliards d'euros, soit au niveau constaté en 2011, se répartissant en 97,9 milliards d'euros d'amortissement de dette à moyen et long terme, 89,2 milliards d'euros de déficit à financer et 1,3 milliard d'euros d'amortissement de dettes d'organismes prises en charge par l'État (« dettes reprises »).

L'exécution 2012 renoue donc, mais avec une croissance plus de deux fois moindre, avec la tendance haussière connue en 2010 (+ 23,5 milliards d'euros par rapport à la LFI) après une année 2011 plus maîtrisée (– 0,4 milliard d'euros par rapport à la LFI).

L'exécution 2012 se caractérise néanmoins par le fait que l'accroissement du besoin de financement de l'État a pu être entièrement couvert par des ressources de trésorerie inattendues. Les dépôts des correspondants ont ainsi connu une augmentation de + 11,1 milliards d'euros liée, d'une part, à la poursuite de la mutualisation des trésoreries publiques qui a porté sur 7 milliards d'euros supplémentaires en 2012 et à l'augmentation des dépôts des collectivités territoriales, et, d'autre part, par l'enregistrement des primes nettes lors des émissions de titres à moyen et long terme qui atteint un niveau record de 8,4 milliards d'euros.

En conséquence, les émissions nettes de dette à moyen et long terme sont légèrement en deçà des prévisions et le plafond de la variation nette des émissions de dette à plus d'un an a été respecté.

Après deux années d'augmentation sensiblement identique (+ 78,8 milliards d'euros en 2010 et + 81,6 milliards d'euros en 2011), l'encours de la dette négociable de l'État a progressé moins vite en 2012 (+ 71,5 milliards d'euros) pour s'établir à 1 365 milliards d'euros. La recomposition au profit des titres à moyen et long terme engagée en 2011 s'est poursuivie en 2012 avec une baisse de 11,2 milliards d'euros de l'encours des BTf dont la part dans l'encours total de la dette n'est plus que de 12 % fin 2012.

C. UNE GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT QUI APPARAÎT EFFICACE

Sur le plan de la performance, les résultats des 12 indicateurs associés aux 7 objectifs du programme sont reproduits dans le tableau présenté ci-après et présentent une exécution satisfaisante par rapport aux prévisions.

Le respect des indicateurs de performance est toutefois fortement conditionné par le contexte des marchés, qui, allié à la qualité d'ensemble du dispositif d'émission et de gestion de la dette de l'État, explique les progrès réalisés et le dépassement de la majorité des objectifs fixés.

PERFORMANCE DU PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN 2012

Objectif	Indicateur	Prévision 2012	Résultat 2012
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 : 285 %
		OAT et BTAN : 150 %	OAT et BTAN : 242 %
2. Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire	2.1 Indicateur « temps »	+ 10 à - 10	+ 8,8
	2.2 Indicateur « allocation »	+ 10 à - 10	+ 0,6
3. Piloter la durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i> ^(a)	3.1 Durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i>	7,2	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 %	non significatif*
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 + 0,085 %
	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 %	98 %

	6.2 Taux d'annonce par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor	95 %	97 %
7. Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents	7.1 Qualité du système de contrôle : occurrence des incidences ou infractions	0	2
	7.2 Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie	Dégradant le niveau du compte BdF : 0	Dégradant le niveau du compte BdF : 1
		Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0	Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 22
	Autres incidents : 0	Autres incidents : 52	

(a) La réalisation de cet objectif est conditionnée à la reprise du programme de *swaps*, interrompu depuis 2002.

(b) *European overnight interbank average*. Ce taux représente le taux moyen, pondéré par les volumes, des prêts à un jour réalisés sur le marché interbancaire par un panel d'établissements bancaires de la zone euro.

* Cet indicateur est considéré comme non significatif lorsque le nombre de journées où une cible peut être définie est trop faible.

On relèvera en particulier que :

– les émissions sont toujours bien couvertes malgré un contexte persistant de crise de la dette de certains États de la zone euro (indicateurs 1.1 et 1.2). Les taux moyens de couverture progressent encore par rapport à 2011 pour se situer très au-dessus des objectifs fixés (BTF : 285 % pour un objectif de 200 % ; OAT et BTAN : 242 % pour 150 %). La réouverture d'anciennes lignes obligataires et l'augmentation du nombre de lignes à chaque adjudication ont renforcé la sécurité des adjudications ;

– les choix de l'Agence France Trésor (AFT) portant sur le rythme de réalisation du programme en cours d'année ainsi que sur les maturités émises un jour d'adjudication donné sont efficaces : la gestion de la dette obligataire est réalisée conformément aux objectifs fixés par rapport aux programmes de référence. Les résultats (surtout celui de l'indicateur « temps »), s'ils sont inscrits dans les limites fixées, ont cependant été pénalisés par le fonctionnement du marché obligataire et les pratiques des investisseurs qui conduisent à effectuer moins d'adjudications au second semestre, ce qui augmente légèrement le coût moyen de financement ;

– la durée de vie moyenne de la dette en l'absence de reprise du programme *swaps* est stable : fin 2012, cette durée s'est établie à 7 ans et 34 jours, soit une baisse de 18 jours par rapport à 2011. La contribution des *swaps* de taux n'est plus que de 3 jours en 2012 (contre 5 en 2011) et leur encours a diminué pour se fixer à 10,5 milliards d'euros. Dans le projet annuel de performances pour 2013, l'objectif des *swaps* qui est de réduire la durée de vie moyenne de la dette sera mieux pris en compte par une évolution de l'indicateur 3.1 qui deviendra « réduction de la durée de vie moyenne de la dette négociable de l'État induite par les *swaps* de taux d'intérêt » ;

– la performance de l’AFT pour placer les excédents ponctuels de trésorerie de l’État au meilleur prix est restée globalement stable : la performance sur les dépôts de liquidités a augmenté de 2,1 points de base pour s’établir à + 8,5 points de base au-dessus de l’EONIA. La performance comparée des prises en pensions contre SWAP EONIA reste pour sa part négative et inférieure à son objectif mais stable par rapport à 2011 (– 8,9 points de base). La stabilité de la performance s’accompagne toutefois d’une baisse des recettes (75 millions d’euros en 2012 contre 300 millions d’euros en 2011) du fait de la faiblesse des taux de marché et de la baisse des volumes placés auprès des spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) ;

– le mécanisme de « supervalidation » mis en place fin 2011 par l’AFT, s’il n’a pas d’impact direct sur les indicateurs d’annonce, contribue indirectement à l’amélioration des taux d’annonce grâce à son caractère pédagogique (rappel aux obligations) et incitatif (report d’une journée des opérations non annoncées) : les taux d’annonce des collectivités territoriales sont ainsi légèrement supérieurs à la cible fixée et dépassent les résultats observés depuis 2005 (98 % en 2012), atteignant même un niveau supérieur à celui des établissements publics nationaux ;

– le niveau de contrôle des risques est globalement stable par rapport à 2011 : la note attribuée à la qualité du système de contrôle par des auditeurs externes est restée identique malgré deux infractions au cahier interne de procédures sans impact financier pour l’État, et l’augmentation observée des incidents d’exécution des opérations de dette et de trésorerie (+ 10 par rapport à 2011) est liée à une révision de la méthode de recensement, qui est plus exhaustive en 2012, notamment en matière informatique.

II. LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L’ÉTAT

Le programme 114 *Appels en garantie de l’État* comprend 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 au développement international de l’économie française.

L'exécution 2012 se caractérise par une baisse de 35 % des crédits consommés par rapport à la prévision initiale (121,8 millions d'euros contre 189,4 millions d'euros en LFI) et de 80 % par rapport à l'exécution 2011 (598,6 millions d'euros). Celle-ci avait été particulièrement affectée par l'appel en garantie au titre du règlement de la part de la 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 (action n° 5 *Autres garanties*). L'exécution 2012 renoue donc avec le niveau de consommation des crédits constaté en 2010 (111,1 millions d'euros).

Paradoxalement, comme le souligne la Cour des comptes dans un récent rapport sur les engagements hors bilan de l'État ⁽¹⁾, le volume des garanties octroyées par l'État a fortement augmenté depuis 2007, principalement sous l'effet de la crise financière, puis de la crise des dettes souveraines en Europe. Le Rapporteur spécial invite donc la direction du Trésor à poursuivre son travail de recensement de l'ensemble des garanties octroyées par l'État afin d'améliorer le processus d'évaluation des risques qui en découlent.

DÉPENSES DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN 2012

(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 (LFI)	1,1	6,9	10,0	130,5	40,9	189,4
Dépenses	0	5,1	0	116,4	0,3	121,8

Comme l'an passé, aucun appel en garantie au titre de la procédure de désendettement des agriculteurs installés en Corse n'a été constaté (action n° 1). Compte tenu d'un taux de récupération plus élevé et des sinistres moins importants que prévus, il n'a pas non plus été nécessaire d'engager de nouvelle dépense en 2012 pour le Fonds de sécurisation du crédit interentreprises, malgré un rebasage à 10 millions d'euros en LFI 2012 tirant les conséquences de la dépense constatée en 2011 (action n° 3). De la même façon, les crédits consommés au titre de l'action n° 5 sont très faibles et correspondent aux défauts de paiement pour des projets financés par la BEI au Zimbabwe (284 291 euros).

Les crédits consommés sur l'action n° 2 *Soutien au domaine social, logement, santé*, d'un montant de 5,1 millions d'euros ont été divisés par cinq par rapport à l'exécution 2011 (27,3 millions d'euros) compte tenu d'une chute importante du nombre de sinistres enregistrés par rapport aux années précédentes.

(1) Cour des comptes, rapport sur le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État, 30 mai 2013, <http://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/Le-recensement-et-la-comptabilisation-des-engagements-hors-bilan-de-l-Etat>

Les crédits inscrits sur l'action 4 sont inférieurs de 10 % à la prévision. L'exécution 2012 montre que l'assurance-crédit est toujours excédentaire tandis que les dépenses de la plupart des autres garanties COFACE sont en retrait, à l'exclusion de la garantie de change qui affiche un déficit de 3,4 millions d'euros contre une prévision à 2 millions d'euros (elle reste néanmoins inférieure aux crédits consommés en 2011 à hauteur de 5,8 millions d'euros).

Le Rapporteur spécial rappelle néanmoins que si les dispositifs de garanties accordés par l'État dans le cadre de la crise financière n'ont entraîné aucune dépense depuis 2010, les risques de défaillance ne sont pas éteints pour autant malgré le « silence » du RAP (rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement). 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 24 milliards d'euros au 31 décembre 2012, qui court jusqu'en 2014, et de la garantie accordée à la Société de prise de participation de l'État (SPPE) dans le cadre de sa participation à l'augmentation de capital de Dexia à hauteur de 1 milliard d'euros. Le Rapporteur spécial observe d'ailleurs que les garanties accordées au secteur bancaire, à la suite de la crise financière, ont continué à se renforcer en 2012 au profit de Dexia (dont l'encours garanti par la France au 31 décembre 2012 est de 19,7 milliards d'euros), du Crédit immobilier de France (dont la garantie est plafonnée à 28 milliards d'euros), et de PSA Finances (dont la garantie est plafonnée à 7 milliards d'euros jusqu'à fin 2015).

Au total, force est de constater que les encours garantis par l'État se sont considérablement accrus depuis 2008, en particulier celui de la dette garantie du Fonds européen de stabilité financière qui devrait être au maximum de 206,8 milliards d'euros, globalement ce qui représenterait alors une garantie en principal (y compris sur-garanties) pour la France de l'ordre de 72,3 milliards d'euros. Le Rapporteur spécial ne peut donc que soutenir la recommandation de la Cour des comptes visant notamment à consolider le dispositif de suivi des garanties et d'améliorer l'information du Parlement, par l'introduction de nouveaux indicateurs.

Rappelons en effet que, comme à l'habitude, le dispositif de performance de ce programme reste très limité et ne concerne que l'action n° 4 *Développement international de l'économie française*. Il permet néanmoins de constater que les résultats sont globalement en baisse par rapport aux années précédentes, puisque seuls les indicateurs relatifs aux risques pays s'améliorent légèrement. Pour le reste, l'effet de levier de l'assurance-prospection tombe de 16 % en 2011 à 11,8 % en 2012, tandis que le taux de retour reste heureusement quasiment stable à 20,18 % contre 20,25 % l'an passé. De même, le nombre d'entreprises ayant bénéficié d'une garantie de change est en forte baisse (96 entreprises contre 120 en 2011 dont 12 PME contre 24 en 2011, avec une cible de 120 entreprises dont 20 PME).

III. LE PROGRAMME ÉPARGNE

Après s'être maintenus jusqu'en 2010, les crédits du programme *Épargne* ont connu une décroissance rapide en 2011 et 2012, leur montant global passant de 1 337 millions d'euros en 2010 à 653 millions d'euros en 2012 (- 52 %). Contrairement à 2011, l'exercice 2012 s'est clôturé sur une position débitrice vis-à-vis du Crédit foncier de France à hauteur de 46,4 millions d'euros, comme l'avait présagée le rapporteur spécial à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances 2012.

Ce résultat s'explique notamment par les effets d'une annulation de crédits de 120 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, qui a ramené les crédits du programme de 773 millions d'euros à 653 millions d'euros, rendant impossible la compensation intégrale des dépenses du Crédit foncier de France (CFF), évaluée en loi de finances initiales à 700 millions d'euros. Ainsi, l'année 2012 rouvre la voie à la constitution d'un déficit chronique de l'État auprès de CFF alors qu'il avait été résorbé en 2011. À la lumière de ces éléments, le Rapporteur spécial invite le Gouvernement à ne plus mettre en œuvre de mesures de gestion de crédit susceptibles de se traduire en fin d'exercice par un déficit du compte de l'État auprès du Crédit foncier de France.

Sur le plan fiscal, le coût total des dépenses fiscales rattachées au programme continue de progresser : de 3,3 milliards d'euros en 2011, il passe à 3,8 milliards d'euros en 2012 et devrait s'établir à 4,9 milliards d'euros en 2013. Il faut néanmoins constater que, comme les années précédentes, l'évaluation de ces dépenses fiscales a largement été surestimée dans le projet annuel de performance (PAP) pour 2012 (4,3 milliards d'euros contre 3,8 milliards d'euros en exécution), ce qui laisse augurer une progression nettement moins importante que prévu en 2013. Un tel décalage entre prévision et réalisation montre que les critiques émises par l'Inspection générale des finances, en mars 2010, relatives aux insuffisances de la méthode de chiffrage retenue dans les PAP, vaut encore en 2012, et probablement dans le PAP 2013 ⁽¹⁾. Rappelons que les cinq principales dépenses fiscales du programme en 2012 sont :

COÛT DES 5 PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME EN 2012

Dépenses fiscales	LFI	RAP
120108 Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 150	1 440
140119 Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 000	1 000
140102 Exonération des intérêts des livrets A	300	270
150701 Exonération des gains réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres acquis dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale	200	200
140123 Exonération des produits des plans d'épargne populaire	370	180
Total	3 020	3 090

(1) Voir le rapport sur l'évaluation des niches fiscales et sociales relatives aux revenus d'épargne financière, <http://www.economie.gouv.fr/files/import/rapport-depenses-fiscales/Annexe-B-Rapport.pdf>

Sur le plan de la performance, les faits suivants doivent être signalés :

– le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social est inférieur à l'exécution 2011 (62,2 % après 65,4 % en 2011) et n'atteint pas la cible à moyen terme (au moins 65 %) ;

– après s'être redressé en 2008, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts continue de se dégrader un peu plus chaque année (3,8 % en 2012 contre 4 % en 2011 et 4,8 en 2010). Il est nettement inférieur à la cible prévue en LFI (5 %) ;

– de même, le niveau de transformation des plans d'épargne-logement en prêts d'épargne-logement est en baisse constante puisqu'il s'est élevé en 2012 à 5,5 % contre 8,7 % en 2011 et 10 % en 2010 ;

– enfin, la part de l'assurance-vie dans l'ensemble des placements financiers des ménages est stable (38,5 % à fin septembre 2012 contre environ 38,6 % à fin 2011).

IV. LE PROGRAMME MAJORATION DES RENTES

Ce programme finance la contribution que l'État verse à des sociétés d'assurance et à des mutuelles afin que celles-ci majorent de l'évolution du coût de la vie les rentes de retraite par capitalisation souscrites avant 1987. Abondant des dispositifs anciens, gérés en extinction, les crédits de ce programme connaissent une décroissance progressive en exécution. Ainsi, entre 2008 et 2012, ils sont progressivement passés de 221,8 millions d'euros à 183,3 millions d'euros. L'exécution 2012 est d'ailleurs légèrement inférieure à la prévision (185 millions d'euros).

Le Rapporteur spécial note avec satisfaction que ce programme n'a pas fait l'objet d'annulations de crédits en 2012, contrairement à l'année précédente où ces annulations avaient été réalisées avant même de connaître le montant exact des dépenses du programme pour l'exercice.

V. LE PROGRAMME DOTATION EN CAPITAL DU MES

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) est une organisation internationale soumise au droit international public. Le MES a son siège et son bureau principal à Luxembourg. Tous les États membres dont la monnaie est l'euro sont membres du MES et tout État adhérent à la zone euro en devient membre.

Le MES repose sur un capital souscrit par les États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro selon une clef de contribution.

Le capital autorisé du MES est fixé à 700 milliards d'euros, et se compose de parts libérées et de parts appelables. La valeur initiale des parts libérées s'élève à 80 milliards d'euros.

Selon la clé de contribution fixée à l'annexe I du traité instituant le MES, la quote-part de la France s'élève à 20,3859 %. La souscription de la France au capital autorisé est en conséquence de 142,7 milliards d'euros, dont 16,3 milliards d'euros de parts libérées.

Créé par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, ce programme vise à inscrire au budget général la contribution française au capital appelé du MES. Les crédits consommés en 2012 au titre de ce programme, soit 6,532 milliards d'euros, correspondent au paiement de deux tranches de capital, représentant deux-cinquièmes de la quote-part française.

Pour l'exercice 2012, le Gouvernement n'a donc consommé qu'une part limitée des 16,310 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) disponibles, ce qui se traduit par un report d'AE important sur les exercices suivants alors même que les décisions prises par l'Eurogroupe ont inconditionnellement engagé la France à libérer sa contribution au capital appelé du MES et que la Cour des comptes estime que l'ensemble des AE disponibles à la création de ce programme aurait dû être consommé sur l'exercice, conformément aux dispositions de l'article 8 de la LOLF, qui consacre le principe d'annualité des AE couvrant « *un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction* ».

Par ailleurs, ni le dispositif de suivi de la performance, ni la soutenabilité budgétaire du programme n'appellent d'observation.

VI. LE PROGRAMME RECAPITALISATION DE DEXIA

Ce programme a été créé en fin d'année par la troisième loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012. Son unique objectif était d'apporter au compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (CAS PFE) les crédits nécessaires à l'opération de recapitalisation de Dexia.

L'État français détenait jusqu'au 30 décembre dernier, au travers de la Société de prise de participation de l'État (SPPE), 5,7 % du capital et des droits de vote de Dexia. Cette prise de participation avait été souscrite en 2008 dans le cadre du premier plan de soutien à Dexia de la France, du Royaume de Belgique et du Grand-Duché de Luxembourg. Pour permettre à Dexia de se financer sur les marchés, ces trois États lui avaient de plus accordé une garantie conjointe portant sur ses émissions.

À la suite de la crise des dettes souveraines et des tensions sur le marché interbancaire en 2011, une nouvelle garantie a été apportée par les trois États à Dexia. Aux termes de l'article 4 de la loi de finances rectificative n° 2011-1416 du 2 novembre 2011, l'État a été autorisé à accorder sa garantie aux financements, obligations ou titres levés ou souscrits entre le 2 novembre 2011 et le 31 décembre 2021, dans la double limite de 36,5 % des montants éligibles et d'un encours maximal global de 90 milliards d'euros, soit de 32,85 milliards d'euros pour la part française.

Lors de l'arrêté des comptes du 3^{ème} trimestre 2012, le 7 novembre 2012, le conseil d'administration de Dexia a constaté que la société était en situation de fonds propres négatifs et annoncé, conformément à l'article 633 du code des sociétés belges, qu'une assemblée générale des actionnaires de Dexia devait se réunir pour se prononcer sur les mesures à prendre.

Dans ce cadre et afin d'assurer la résolution ordonnée du groupe Dexia, l'État français et le Royaume de Belgique se sont engagés à souscrire, sous réserve de l'obtention des autorisations nécessaires, à une augmentation de capital de Dexia d'un montant total de 5,5 milliards d'euros, souscrite à hauteur de 47 %, soit 2,585 milliards d'euros, par l'État français et de 53 %, soit 2,915 milliards d'euros, par le Royaume de Belgique.

La participation de l'État français à la recapitalisation de Dexia SA s'est ensuite matérialisée par le versement, à partir du compte d'affectation spéciale des participations financières de l'État, de 2,585 milliards d'euros au profit de la société de droit belge, le 31 décembre 2012.

Ni la régularité, ni le dispositif de suivi de la performance, ni la soutenabilité budgétaire du programme n'appellent d'observation.

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Commentaire de Mme Carole DELGA, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. LA MISSION <i>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</i>	240
II. LES DONNÉES BUDGÉTAIRES D'ENSEMBLE	241
III. ANALYSE DES PERFORMANCES DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES	243
1. L'enseignement scolaire public du premier degré	243
2. L'enseignement scolaire public du second degré	244
3. L'enseignement privé du premier et du second degré	244
4. La vie de l'élève.....	245
5. L'enseignement technique agricole	245

I. LA MISSION ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

La mission interministérielle *Enseignement scolaire (MIES)* relève de deux ministères : le ministère de l'Éducation nationale, qui finance 98 % de ses crédits, et le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la forêt et des affaires rurales, qui finance un programme dont la part représente environ 2 % du total.

La mission représente 21,4 % des crédits de paiement (CP) du budget général et 50 % des emplois autorisés par la loi de finances. Elle se caractérise par le poids considérable des dépenses de personnel dites du titre 2 (93,7 % de l'ensemble). Les dépenses hors personnel étant pour beaucoup d'elles-mêmes obligatoires, les marges de manœuvre budgétaires sont en conséquence très réduites.

En toute hypothèse, le pilotage de la masse salariale du ministère et, plus largement, la gestion de ses ressources humaines sont un enjeu essentiel de la mission.

La MIES comprend six programmes, cinq d'entre eux relevant du ministère de l'Éducation nationale. La commission des Finances et la Cour des comptes ont souvent appelé à une meilleure coordination de la gestion comme de la définition de la performance entre les deux ministères parties à la mission. Des efforts de rapprochement sont menés depuis deux ans qui doivent être poursuivis, afin d'améliorer la qualité des services rendus et la gestion stricte des crédits.

Quatre programmes d'enseignement mobilisent l'essentiel des moyens alloués à la mission pour un total de 56,17 milliards d'euros. Deux programmes distincts (140 *Enseignement scolaire public du premier degré* et 141 *Enseignement scolaire public du second degré*) sont consacrés à l'enseignement public. Un programme regroupe les moyens alloués à l'enseignement privé (139 *Enseignement privé du premier et du second degrés*). Le programme 143 *Enseignement technique agricole* est consacré à l'enseignement technique agricole, public et privé confondus.

Les deux autres programmes ont une vocation transverse. Ils mobilisent 6,05 milliards d'euros : le programme 230 *Vie de l'élève* qui concerne les conditions de scolarité des élèves du second degré et le programme 214 *Soutien de la politique d'éducation nationale*.

Le rapport annuel de performances pour 2012 est riche d'informations. Le descriptif de la construction et de l'exploitation des indicateurs de performance est précis et l'analyse des résultats peut être considérée comme argumentée et pertinente. Il importe que le Parlement comme les acteurs de l'Éducation nationale eux-mêmes puissent accéder à des résultats argumentés. La transparence des résultats des évaluations et des mesures relatives au socle commun de connaissances est, par exemple, impérative.

II. LES DONNÉES BUDGÉTAIRES D'ENSEMBLE

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2012 pour les six programmes de la mission s'élevaient à 62,22 milliards d'euros en AE et à 62,21 milliards d'euros en CP, dont 57,9 milliards en dépenses de personnel.

En 2012, les AE et les CP ont connu une hausse très limitée de 1,2 million d'euros pour les premiers (soit + 0,002 %), mais de 167,67 millions d'euros (soit + 0,27 %) s'agissant des CP.

En exécution 2012 par rapport à l'exécution 2011, les dépenses des six programmes se sont accrues de 0,26 % en AE, de 1,05 % en CP.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2011	Exécution 2012	Évolution en %
n° 140 -1 ^{er} degré public	18084	18310	1,25
n° 141 - 2 nd degré public	29341	29550	0,71
n° 230 - Vie de l'élève	3 924	3 953	0,72
n° 139 - Enseignement privé	7 035	7 074	0,55
n° 214 - Soutien	2 141	2 121	- 0,90
n° 143 - Enseignement agricole	1 331	1 010	- 24,12
TOTAL	61 856	62 019	0,26

CRÉDITS DE PAIEMENT

Programmes	Exécution 2011	Exécution 2012	Évolution en %
n° 140 -1 ^{er} degré public	18084	18311	1,25
n° 141 - 2 nd degré public	29340	29550	0,72
n° 230 - Vie de l'élève	3 856	4 009	3,97
n° 139 - Enseignement privé	7 035	7 075	0,56
n° 214 - Soutien	2 094	2 096	0,13
n° 143 - Enseignement agricole	1 286	1 304	1,44
TOTAL	61 695	62 345	1,05

Source : RAP 2011, infocentre Chorus

PLAFOND D'EMPLOIS 2012

	n° 140 1 ^{er} degré public	n° 141 2 nd degré public	n° 230 Vie de l'élève	n 139 Ensei- gnement privé	n° 214 Soutien	n° 143 Ensei- gnement agricole	Total
Plafond d'emploi 2011	326 271	451 706	33 860	132 205	24 142	14 876	983 060
Transfert	- 181	-81	179	6	66		-11
Schéma d'emploi	- 1 900	- 2 239	0	- 450	- 78	- 93	- 4 760
Extension 2012 des mesures 2011	- 5 978	- 3 333	0	- 989	- 267	- 77	- 10 644
Périmètre	414	0	0				414
Total	318 626	446 053	34 039	130 772	23 863	14 706	968 059
Total à périmètre constant	318 212	446 053	34 039	130 772	23 863	14 706	967 645
<i>Écart entre plafond 2011 et plafond PAP 2012 (périmètre constant)</i>	- 8 059	- 5 653	179	- 1 433	- 279	- 170	- 15 415
<i>Évolution du plafond (à périmètre constant) en %</i>	- 2,5	- 1,3	0,5	- 1,1	- 1,2	- 1,1	- 1,6

Source : PAP 2012

Le plafond d'emplois de la mission a été établi en loi de finances initiale pour 2012 à 968 059 ETPT.

En 2012, aucune mesure de correction technique n'est intervenue ; les ajustements opérés ont conduit à une réduction du plafond de 1,6 % par rapport au plafond 2011, répartis de manière égale entre les différents programmes.

L'article 27 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 a ensuite prévu un relèvement du plafond d'emplois de 1 524 ETPT, correspondant au recrutement de 1 000 nouveaux professeurs des écoles et de 100 conseillers principaux d'éducation pour la rentrée 2012, de 1 500 auxiliaires de vie scolaire et de 50 professeurs dans l'enseignement agricole.

Il faut rattacher cette évolution aux nouvelles orientations politiques du ministère de l'Éducation nationale, qui ont conduit ce dernier à passer d'une logique de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux à un système prévoyant le remplacement de tous les départs à la retraite et la création de 54 000 postes en cinq ans.

Le schéma d'emplois du ministère devra prévoir ainsi, pour chacun des exercices de la période 2013-2017, le remplacement des sorties. Plus de 10 000 emplois par an en moyenne devront être créés sur cette même période.

Les crédits de fonctionnement (immobiliers pour l'essentiel) s'élevaient à 547,51 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012. En exécution 2012, les dépenses atteignaient 504,96 millions d'euros, présentant une baisse de 1,06 % par rapport à 2011.

Les dépenses d'intervention (subventions aux personnels d'assistance éducative, bourses, forfaits d'externat) se sont élevées à 3,112 milliards d'euros, elles ont progressé de 3,4 % par rapport à l'exécution 2011 et représentent près de 80 % des dépenses de la mission.

Quant aux crédits d'investissement (grands projets informatiques, projets immobiliers), ils s'élevaient à 92,63 millions d'euros en AE et à 55,59 millions d'euros en CP en loi de finances initiale. Les dépenses 2012 atteignaient 93,65 millions d'euros pour les AE, 81,59 millions d'euros pour les CP.

III. ANALYSE DES PERFORMANCES DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES

1. L'enseignement scolaire public du premier degré

La mesure de la maîtrise des connaissances du socle commun par les élèves est opérée par une évaluation d'un échantillon représentatif d'élèves de CE1 et de CM2.

La proportion d'élèves maîtrisant, en fin de CE1, les compétences du socle commun est en progression (78 % pour « la maîtrise de la langue française », 80 % pour « les principaux éléments de mathématiques »).

Les résultats relatifs à la proposition d'élèves maîtrisant, en fin de CM2, les compétences de base en français et en mathématiques progressent de la même façon légèrement, restant toutefois inférieurs aux prévisions

Les compétences en français, mathématiques et langues étrangères demeurent non maîtrisées par 20 à 30 % des élèves, alors que l'objectif retenu est de voir 88 % des élèves les maîtriser. En revanche, les connaissances informatiques ou les compétences sociales et civiques atteignent les cibles prévues.

La stagnation de l'indicateur « proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun » nécessite ainsi une analyse approfondie.

Autre indicateur la « proportion d'élèves entrant en sixième avec au moins un an de retard » continue de diminuer, passant de 15,9 % en 2008 à 12,1 % en 2012. Quant au taux de redoublement, il ne présente pas de décroissance marquée (3,5 % en 2010, 3,4 % en 2012 pour le CP, 1,6 % en 2010, 1,3 % en 2012 pour le CM2).

Le potentiel enseignant en responsabilité d'une classe (83,6 %) est proche de la cible de 85 %. Le taux de remplacement des enseignants (congrés maladie ou maternité) diminue en revanche à 89,4 %, pour une cible de 94 %.

2. L'enseignement scolaire public du second degré

Le taux d'accès au brevet (83,1 %) est en progression ainsi que celui de l'accès au baccalauréat (de 76,7 % 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 progresse, quant à lui, faiblement (21,2 %), 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 des objectifs : respectivement 72 % (au lieu de 83 %) et 85,1 % (au lieu de 91 %).

La proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun montre que la cible n'est pas atteinte en français (76,1 % pour 88 %), mais qu'elle est atteinte pour la compétence informatique (99,3 % pour 98 %).

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 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, est en stagnation, et demeure supérieur aux cibles (2,6 % pour 1 % en sixième, 8,3 % pour 5 % en seconde).

Les indicateurs relatifs au potentiel d'enseignants et au potentiel d'enseignement sont eux aussi particulièrement importants pour évaluer les actions menées.

Le taux de remplacement des congés pour maladie ou maternité est supérieur à la cible (97,3 %, 96,5 %) et le taux d'optimisation du potentiel de professeurs remplaçants progresse, sans encore atteindre la cible établie à 90 %.

L'indicateur relatif au remplacement ne reflète cependant 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.

La proportion des personnels enseignant au collège dans au moins deux matières demeure voisine de 11 %.

3. L'enseignement privé du premier et du second degré

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 mathématiques en fin de CM2 sont inégalement atteints.

Pour ce qui est des niveaux de connaissance obtenus dans le secondaire, la mesure n'est pas distinguée de celle du secteur public. La maîtrise des compétences de base en fin de collège s'élève à 86,6 % (la cible étant de 95 %), de 95,3 % pour les mathématiques (pour une cible de 99 %).

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.

Le taux de redoublement est traditionnellement supérieur à celui enregistré dans le secteur public (3,3 % en sixième, 7,8 % en seconde).

Le taux de remplacement des congés de longue durée est de 97,9 %, la cible étant fixée à 99,5 %.

4. La vie de l'élève

Ce programme réunit de nombreuses actions correspondant à des politiques publiques très diverses, telles que l'accompagnement des élèves handicapés, le recrutement d'infirmières, l'accompagnement éducatif ou la prévention de la violence scolaire.

Le système de mesure de la performance comporte 3 objectifs et 6 indicateurs.

Les évolutions observées pour l'indicateur « taux d'absentéisme des élèves » restent préoccupantes : cet indicateur est pour le collège de 2,7 %, ce qui demeure élevé dans le cadre de la scolarité obligatoire. Il a décliné au lycée (5,7 % contre 7 % en 2010) et s'est amélioré en lycée professionnel : 15 % au lieu de 20 % en 2010.

L'objectif « promouvoir la santé des élèves » voit, quant à lui, ses résultats s'améliorer, la proportion d'élèves ayant bénéficié d'un bilan de santé dans leur 6^{ème} année étant en 2012 de 79,8 % au lieu de 72 % en 2010. Un effort doit être entrepris, s'agissant du recrutement des médecins scolaires.

La scolarisation des élèves handicapés en milieu dit « ordinaire » enfin s'améliore : en 2012 elle a atteint 226 000 élèves, soit une progression de 7,6 % par rapport à la rentrée 2011.

5. L'enseignement technique agricole

L'enseignement technique agricole fait traditionnellement face à des restrictions budgétaires importantes, alors que ses performances en termes d'insertion sont plutôt favorables.

Le taux de réussite aux examens progresse (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.

Le coût unitaire de formation par élève montre une hausse légère. Les gestionnaires ont réussi en effet 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.

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES :
GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ;
FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES**

Commentaire de M. Camille de ROCCA SERRA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE MASSE SALARIALE EN AUGMENTATION POUR LES DEUX PROGRAMMES EN DÉPIT D'UNE DIMINUTION GLOBALE DES EFFECTIFS	248
a. Le pilotage des dépenses de personnels a permis de contenir les dépassements au sein du programme 156 (DGFIP).....	249
b. Des difficultés persistantes de prévision et de pilotage concernant les dépenses de personnels au sein du programme 302 (DGDDI)	250
II. DES SOUS-EXÉCUTIONS EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT QUI POURRAIENT À TERME COMPROMETTRE L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS OPÉRATIONNELLES	252
III. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE LIMITÉE QU'IL SEMBLE NÉCESSAIRE DE FAIRE ÉVOLUER.....	253
a. Les résultats du programme 156 sont satisfaisants mais certains indicateurs doivent être améliorés à l'avenir pour offrir une meilleure lisibilité.....	253
b. Les résultats du programme 302 sont dans l'ensemble positifs mais les indicateurs de performance devraient évoluer afin d'insister sur les missions stratégiques de la DGDDI	255

Le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* et le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* englobent les crédits correspondant à l'activité fiscale, comptable et douanière de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), d'une part, et de la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), d'autre part.

La loi de finances initiale pour 2012 avait provisionné environ 8,4 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) pour le programme 156 – soit 73 % des crédits de la mission – et environ 1,6 milliard d'euros pour le programme 302.

En 2012 l'exécution de la mission est restée contenue dans l'enveloppe prévue en loi de finances initiale pour 2012, contrairement à l'exercice précédent. Les crédits consommés en 2012 sont inférieurs de 160 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 151 millions d'euros en CP à l'exécution 2011 mais cette réduction des dépenses a exclusivement concerné les dépenses hors titre 2. Les AE consommées en 2012 s'élèvent à 11 507,19 millions d'euros – consommation à hauteur de 97,2 % des crédits disponibles – et les CP à 11 524,69 millions – consommation à hauteur de 98,9 % des crédits disponibles. Des différences significatives d'exécution entre les six programmes composant la mission doivent néanmoins être soulignées. En l'espèce, le programme 156 a respecté les crédits alloués par la loi de finances initiale, tant en AE qu'en CP, alors que le programme 302 a dépassé l'enveloppe initiale en ce qui concerne les AE.

I. UNE MASSE SALARIALE EN AUGMENTATION POUR LES DEUX PROGRAMMES EN DÉPIT D'UNE DIMINUTION GLOBALE DES EFFECTIFS

La masse salariale globale de la mission augmente de 0,47 % par rapport à 2011, à raison de 0,42 % pour la DGFIP et 1,06 % pour la DGDDI.

Le coût moyen d'un ETPT s'élève ainsi à plus de 44 000 euros en 2012, soit 5,7 % de plus que la moyenne constatée pour le budget général.

Cette dynamique s'explique notamment par la progression de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* – 78 millions d'euros en plus par rapport à 2011 – et en raison des diverses mesures catégorielles ayant concerné la DGDDI (réforme du dédouanement, resserrement territorial du réseau) et la DGFIP (fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique).

Le tableau ci-après indique les évolutions de la masse salariale des différents programmes composant la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* :

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE PAR PROGRAMME

	Exécution 2011 (en millions d'euros)	Exécution 2012 (en millions d'euros)	Écarts entre les exercices 2011 et 2012
Programme 156 <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i>	7 032,75	7 062,5	0,42 %
Programme 221 <i>Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État</i>	88,75	89,4	0,69 %
Programme 218 <i>Conduite et Pilotage des politiques économique et financière</i>	412,37	410,8	-0,38 %
Programme 302 <i>Facilitation et sécurisation des échanges</i>	1 106,77	1 118,5	1,06 %
Programme 148 <i>Fonction Publique</i>	0,15	0,19	24,57 %
Total mission	8 640,79	8 681,37	0,47 %

Source : RAP et secrétariat général des ministères économique et financier.

Parmi les 146 162 agents du ministère du Budget et de l'économie, la DGFIP compte 122 537 personnels – soit 83 % des effectifs de la mission – et la DGDDI 17 666 personnels.

a. Le pilotage des dépenses de personnels a permis de contenir les dépassements au sein du programme 156 (DGFIP)

Concernant la DGFIP, l'écart entre la prévision et la réalisation sur le titre 2 hors CAS *Pensions* s'est réduit de nouveau en 2012 puisqu'il atteint 0,45 % contre 0,87 % en 2011 et 1,05 % en 2010. Le dépassement qui demeure peut trouver à s'expliquer de deux manières. En premier lieu, comme les années précédentes, la sous-budgétisation dans le projet de loi de finances pour 2012 des prévisions d'exécution de la masse salariale hors CAS *Pensions* en est la cause première. Par ailleurs, la sous-évaluation de certaines mesures générales comme la garantie individuelle de pouvoir d'achat ou le relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique intervenus respectivement en janvier 2012 et juillet 2012 peuvent également contribuer à expliquer ce dépassement.

Des tensions ont été identifiées sur le titre 2 dès le début de l'exercice, ce qui a nécessité la levée de la réserve de précaution pour y faire face. Néanmoins le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a tout de même rendu un avis favorable concernant la qualité de la programmation initiale du programme 156. Un abondement de crédits est intervenu en cours d'année par décret d'avance sur le titre 2 du programme 156 à hauteur de 5,7 millions d'euros, motivé par l'anticipation d'un déficit d'exécution plus important que prévu hors CAS *Pensions*. Pour répondre à ces tensions et éviter toute dérive trop importante, la DGFIP a pris des mesures d'effet immédiat sur l'exercice en gestion en ne recourant pas, par exemple, aux listes complémentaires sur l'ensemble des concours généralistes.

Mais cet abondement par décret d'avance s'est finalement révélé inutile puisqu'en décembre 2012 une annulation de 6,4 millions d'euros est revenue sur l'abondement précédemment réalisé.

Par ailleurs, la DGFIP a tenu ses objectifs de suppression d'emplois grâce aux mesures correctrices prises en cours d'année pour limiter les recrutements, qui ont diminué de plus de 30 % par rapport à l'exercice précédent. Les recrutements par concours, par exemple, ont atteint en 2012 un niveau historiquement bas pour la DGFIP (1 577 ETP).

b. Des difficultés persistantes de prévision et de pilotage concernant les dépenses de personnels au sein du programme 302 (DGDDI)

L'écart entre la prévision et la réalisation ne cesse en revanche de s'accroître pour les dépenses du titre 2 de la DGDDI passant de 0,89 % en 2010 à 1,09 % en 2011 et 1,66 % en 2012. Cette détérioration s'explique notamment en raison d'un glissement vieillissement technicité (GVT) supérieure de 9 millions d'euros – omission des avancements de grade et de corps dans le calcul à l'occasion d'un changement du mode de comptabilisation – et par une sous-évaluation du solde d'exécution de la masse salariale de plus de 4 millions d'euros.

Le CBCM a émis un avis défavorable à l'encontre du programme 302 alors qu'il a souligné les progrès réalisés concernant la qualité de la programmation initiale pour l'ensemble des autres programmes de la mission.

Dès le début de l'exercice, la levée de la réserve de précaution était estimée insuffisante pour couvrir les dépassements de crédits prévisibles. Le titre 2 du programme 302 a fait l'objet d'un premier abondement de crédits par décret d'avance en cours d'année de 6,9 millions d'euros puis d'un abondement complémentaire en fin d'année de l'ordre de 6,1 millions d'euros.

Comme lors de l'exercice précédent, l'absence de marges de manœuvre sur le titre 2 du programme 302 a empêché toute opération de fongibilité asymétrique.

De plus, le programme 302, avec les programmes 218 et 221 de la mission, est responsable du non-respect de la cible de réduction d'emplois prévue initialement. Ce dépassement concernant le programme 302 s'élève à 83 ETP sur les 133 ETP en surnombre par rapport à la cible.

EXÉCUTION 2012 DU TITRE 2

(crédits de paiement en millions d'euros)

		Programme 156	Programme 302	Total mission
LFI 2012	CAS Pensions	2 120,8	321,9	2 565,8
	Hors CAS	4 945,3	785,4	6 133,5
	Total titre 2	7 066,2	1 107,3	8 699,3
Gestion 2012	Décret d'avance	5,7	6,9	7,9
	LFR déc 2002	- 6,4	0,0	- 16,2
	Crédits ouverts	7 064,1	1 120,3	8 687,8
Exécution 2012	CAS Pensions	2 094,9	320,1	2 532,8
	Hors CAS	4 967,7	798,4	6 148,4
	Total titre 2	7 062,5	1 118,5	8 681,2
Écarts par rapport à la LFI	De l'exécution du titre 2	- 3,6	11,2	- 18,1
	De l'exécution du CAS	- 26,0	1,8	- 33,1
	De l'exécution hors CAS	22,3	13,0	14,9
Écarts en % par rapport à la LFI	De l'exécution du titre 2	- 0,05 %	1,01 %	- 0,21 %
	De l'exécution du CAS	- 1,23 %	- 0,56 %	- 1,29 %
	De l'exécution hors CAS	0,45 %	1,65 %	0,24 %

Source : secrétariat général des ministères économique et financier.

II. DES SOUS-EXÉCUTIONS EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT QUI POURRAIENT À TERME COMPROMETTRE L'ACCOMPLISSEMENT DES MISSIONS OPÉRATIONNELLES

Pour l'ensemble des programmes de la mission les dépenses d'investissement sont régulièrement sous-exécutées. Pour l'exercice 2012, les AE effectivement mobilisées se sont élevées à 241,3 millions d'euros contre une prévision de 479,4 millions d'euros en loi de finances initiale ; de même, les prévisions pour les CP s'établissaient à 533,4 millions d'euros en loi de finances initiale, pour une exécution de l'ordre de 279 millions d'euros.

Concernant le programme 156, cette sous-exécution peut trouver à s'expliquer en raison du report de plusieurs programmes informatiques, qui pourtant pourraient se révéler porteurs d'économies de fonctionnement pour la DGFIP.

Concernant le programme 302, la régulation des crédits hors titre 2 a principalement touché les dépenses d'investissement. Ainsi, 8 millions d'euros ont été annulés en lois de finances rectificative et 4,8 millions d'euros par décret d'avance. Régulations qui se sont *in fine* traduites par l'abandon d'un projet d'investissement portant sur deux vedettes garde-côtes dont le coût était estimé à 11 millions d'euros. Cette somme est à mettre en regard du coût du versement anticipé d'acomptes sur la remise compensatoire aux débiteurs de tabac, qui s'est élevé à 15 millions d'euros en 2012. Plus généralement, il semble important de souligner le coût significatif des dépenses d'intervention réalisées sur le programme 302 au profit des burocrates – dépenses qui se sont élevées en 2012 à 255 millions d'euros au total – et que la Cour des comptes juge injustifiées dans son dernier rapport annuel. En effet, la Cour critique le maintien de ces aides, très peu ciblées, alors même que les ventes de tabac ont fortement augmenté en valeur ces dernières années, bénéficiant ainsi à la majorité des débiteurs par un effet d'aubaine. Il existe donc pour le programme 302 d'importantes marges de manœuvre sur les dépenses d'intervention alors que les manques apparaissent de plus en plus criants concernant les dépenses d'investissement, qui sont pourtant essentielles pour le bon accomplissement des missions de la DGDDI.

Le tableau ci-après indique la sous-exécution des crédits d'investissement pour les programmes 156 et 302, ainsi que pour l'ensemble de la mission en 2012 :

LA SOUS-CONSOMMATION DU TITRE 5 DE LA MISSION

	Programme 156	Programme 302	Mission
AE en LFI	160,8	47,7	479,4
AE exécutées	51,9	29,0	241,3
<i>Sous-engagement</i>	- 68 %	- 39 %	- 50 %
CP en LFI	177,2	58,4	533,4
CP exécutés	63,2	32,9	279,0
<i>Sous-consommation</i>	- 64 %	- 44 %	- 48 %

Source : PAP, RAP et secrétariat général des ministères économique et financier.

III. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE LIMITÉE QU'IL SEMBLE NÉCESSAIRE DE FAIRE ÉVOLUER

En préambule, le rapporteur spécial tient à rappeler qu'il regrette qu'il soit difficile de faire corréler véritablement budgétisation et performance. En effet, cette articulation s'avère particulièrement compliquée dans un contexte où l'exercice de budgétisation consiste essentiellement à utiliser une enveloppe encadrée par un budget triennal (2011-2013) en diminution.

De plus, les résultats des indicateurs d'une année N ne sont connus qu'au printemps de l'année $N+1$, alors que le budget de l'année $N+1$ est élaboré dans le courant de l'année N . Par conséquent, les résultats de la performance de l'année N ne peuvent réellement influencer que le budget de l'année $N+2$.

Néanmoins ces indicateurs sont utiles puisqu'ils peuvent permettre d'affiner, en cours d'année, le pilotage des différents programmes de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

a. Les résultats du programme 156 sont satisfaisants mais certains indicateurs doivent être améliorés à l'avenir pour offrir une meilleure lisibilité

L'objectif n° 1 relatif à la réalisation de la fusion entre la DGI et la DGCP est désormais atteint. L'indicateur 1.1 mesurant le taux de déploiement du « guichet fiscal unique » – qui est l'un des quatre indicateurs mis en avant au niveau de la mission pour l'exercice 2012 – s'élève à 99,86 % contre 86,00 % en 2010 et 98,00 % en 2011. Ainsi, à la fin de l'année 2012, 703 services des impôts des particuliers (SIP) étaient en place sur les 704 prévus dans le plan de déploiement initial. Le 704^{ème} SIP devrait voir le jour dans le courant de l'année 2013. L'objectif étant à présent pleinement réalisé, cet indicateur n'a plus de pertinence pour l'avenir et n'a d'ailleurs pas été repris, pour cette raison, dans le projet de loi de finances pour 2013.

Les résultats de l'indicateur relatif à la promotion du civisme fiscal (objectif n° 2) restent bons – le taux de déclaration et de paiement des impôts étant dans la très grande majorité des cas supérieur à 98 % – ce qui dans un contexte économique difficile mérite d'être souligné et démontre par là-même la qualité de l'accompagnement des particuliers et des entreprises dans leurs démarches déclaratives.

Les indicateurs de l'objectif n° 3 visant à faciliter l'impôt enregistrent de notables progressions. Ainsi, la part des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur les salaires, acquittées par des usagers et des professionnels ayant adhéré à une téléprocédure pour leur règlement atteint 89,42 % en 2012 quand la cible en loi de finances initiale n'était que de 78 %. Cette amélioration est à mettre au compte de l'abaissement des seuils de recours obligatoires aux téléprocédures : depuis le 1^{er} octobre 2011, le seuil a été abaissé à 230 000 euros de chiffres d'affaires hors taxes pour l'ensemble des entreprises et depuis le 1^{er} octobre 2012, le dispositif a été étendu à toutes les entreprises redevables de l'IS, quel que soit leur chiffre d'affaires. Concernant les particuliers, ces résultats sont également très satisfaisants puisqu'ils se situent à 56,86 % en 2012 pour une cible fixée à 55 % en loi de finances initiale, alors même qu'aucun dispositif contraignant de grande ampleur n'existe pour les particuliers.

L'objectif n° 8 de renforcement de la qualité du service rendu au secteur public local affiche également des résultats positifs. Le taux de couverture de la dématérialisation dans le secteur public local est en progression puisqu'il atteint 62,6 % en 2012 contre 56,64 % en 2011. Et le recouvrement des recettes des collectivités locales se maintient à un niveau élevé en 2012 avec des résultats de l'ordre de 98,2 % (97,9 % en 2011).

En ce qui concerne la politique immobilière de l'État (objectif n° 9), France Domaine, qui est un service de la DGFIP, développe ses missions en vue de garantir une bonne gestion du patrimoine de l'État. Ce service est, entre autres, chargé de la mise en place de 60 000 conventions d'utilisation d'immeubles appartenant à l'État. Ce chantier avance particulièrement bien puisque fin 2012, le taux de proposition à la signature des conventions d'utilisation d'immeubles d'État atteint 83 % au lieu des 65 % assignés en loi de finances et des 32 % de l'exercice 2011. Un taux de 100 % devrait être atteint à l'occasion du prochain exercice.

Néanmoins plusieurs indicateurs de performance pourraient être améliorés. Il en est ainsi tout d'abord de ceux concernant l'objectif essentiel de lutte contre la fraude fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes (objectif n° 4). Les indicateurs semblent en effet trop peu nombreux et trop limités pour offrir une vision juste de cette mission stratégique. Par exemple, l'indicateur 4.1 relatif au contrôle réprimant les fraudes est exclusivement consacré aux fraudes les plus caractérisées. Il mériterait d'être affiné afin que l'on puisse comprendre comment est mise en œuvre – et avec quels résultats – la lutte contre l'ensemble des fraudes fiscales.

De même, les indicateurs relatifs à l'objectif de maîtrise des coûts de gestion de la DGFIP (objectif n° 5) pourraient gagner en pertinence. En effet, le taux d'intervention rapporte les coûts des différents métiers de la DGFIP aux masses financières que celle-ci est chargée de collecter ou de payer. Comme le relève la Cour des comptes, cet indicateur n'est pas satisfaisant puisque l'augmentation des recettes fiscales – en raison d'un changement de législation fiscale ou d'une meilleure conjoncture économique – fait mécaniquement baisser le ratio. Le rapporteur spécial estime qu'il serait plus judicieux de se concentrer sur un objectif de réduction des coûts de gestion de la DGFIP avec un indicateur afférent. Un objectif de baisse de 10 % permettrait d'ailleurs de placer le taux d'intervention de la DGFIP au niveau des autres pays comparables de l'OCDE.

b. Les résultats du programme 302 sont dans l'ensemble positifs mais les indicateurs de performance devraient évoluer afin d'insister sur les missions stratégiques de la DGDDI

L'objectif n° 1 de lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons affiche de bons résultats en 2012, avec notamment 8 559 contentieux à enjeux alors que la prévision dans la loi de finances initiale n'était que de 6 200 contentieux à enjeux ⁽¹⁾. C'est là le deuxième meilleur résultat depuis la création de l'indicateur en 2006. Les principaux secteurs de la fraude restent identiques au précédent exercice avec une part prépondérante pour les trafics à enjeux (trafic de stupéfiants et trafic de tabacs et cigarettes notamment).

En revanche, concernant les contrefaçons, l'indicateur est en net retrait par rapport à 2011 (-48 %) avec 4,6 millions d'euros saisis en 2012 contre 8,9 millions pour l'exercice précédent. Cette différence est essentiellement imputable à l'arrêt Nokia/Philips de la Cour de justice de l'Union européenne du 1^{er} décembre 2011 qui interdit aux agents de la DGDDI d'appréhender les produits contrefaits qui ne font que transiter par le territoire de l'Union européenne. Ainsi, les volumes saisis sur le port du Havre ont diminué de 95 % entre 2011 et 2012. Le Rapporteur spécial estime indispensable qu'une réflexion soit menée, dans les plus brefs délais, sur ce sujet afin de faire évoluer le droit européen. La contrefaçon porte en effet une atteinte grave au droit de propriété intellectuelle et constitue une menace pour les consommateurs contre laquelle il est important d'agir avec célérité.

(1) Le nombre de contentieux à enjeu de lutte contre la fraude correspond au nombre de contentieux réalisés dans une série de secteurs prédéfinis et dépassant un seuil prédéfini. L'indicateur additionne ainsi le nombre de saisies de stupéfiants d'une valeur supérieure à 500 euros, le nombre de saisies de tabacs de contrebande d'une valeur supérieure à 2 000 euros, le nombre de saisies de contrefaçons portant sur plus de 100 articles, le nombre de manquements à l'obligation déclarative de sommes, titres ou valeurs lors du franchissement de frontières intra ou extracommunautaires lorsque le montant des sommes en jeu est supérieur à 37 000 euros, le nombre de saisies d'armes de guerre ou de défense portant sur plus de deux armes, et le nombre de saisies de produits relevant de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction portant sur plus de 50 articles.

Par ailleurs, la DGDDI affiche de très bons résultats concernant l'objectif n° 2 visant à augmenter la vitesse de passage en douane puisque le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée s'élève à 4 minutes et 46 secondes en 2012 alors que les prévisions en loi de finances initiale s'élevaient à 6 minutes et 35 secondes. Cette durée de dédouanement est en constante réduction et affiche une baisse de 38 % sur la période 2010-2012. Ce résultat très positif fait à juste titre partie des quatre indicateurs de performance mis en avant au niveau de la mission dans le rapport annuel de performance. Néanmoins il importe de signaler ici que le dédouanement ne représente que 15 % des crédits de la DGDDI inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 alors que les missions fiscales représentent 26 % et la lutte contre la fraude fiscale 27 % de l'enveloppe allouée à la DGDDI. L'objectif de rapidité étant semble-t-il à présent atteint, il apparaîtrait judicieux que de nouveaux indicateurs soient élaborés permettant de mettre en lumière les priorités d'avenir du programme 302 en se concentrant notamment sur la lutte contre la fraude fiscale.

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES
ET MODERNISATION DE L'ÉTAT ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE
ET FINANCIÈRE**

Commentaire de Mme Karine BERGER, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 221 STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT	258
A. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE QUI OMET LA MISSION DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE DE LA DIRECTION DU BUDGET.....	258
B. UN REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS EN EXÉCUTION POUR FINANCER LES CHANTIERS INFORMATIQUES.....	259
II. LE PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE.....	260
A. UNE EFFICIENCE GLOBALEMENT CORRECTE DES FONCTIONS SUPPORTS DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE	260
B. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN RETRAIT SENSIBLE PAR RAPPORT À LA PRÉVISION.....	261

I. LE PROGRAMME 221 STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

A. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE QUI OMET LA MISSION DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE DE LA DIRECTION DU BUDGET

Le dispositif d'évaluation de la performance porte sur l'action des principaux services financés sur les crédits du programme, à l'exception de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

La **direction du Budget** est évaluée au regard de la qualité du volet « performance » du budget de l'État. Une enquête menée auprès des parlementaires et des administrateurs des assemblées montre que le taux de satisfaction de ces usagers de la documentation budgétaire atteint 84 % en 2012, soit une hausse de plus de 10 points par rapport à 2011. Les résultats de cette enquête doivent toutefois être pris avec prudence car elle aurait été menée sur « *une base étroite* ».

L'**Opérateur national de paye** (ONP) est évalué en fonction de sa capacité à mener à bien, dans le calendrier et selon les coûts initialement prévus, plusieurs chantiers informatiques. Le taux d'avancement du « SI paye » ressort ainsi à seulement 75 % en 2012, contre un objectif de 81,25 %, en raison « *du retard des pilotes* ». En revanche, le calendrier et l'enveloppe budgétaire des projets informatiques relatifs à la gestion des ressources humaines (SIRH) et de gestion des référentiels ont été tenus. Les résultats de l'ONP apparaissent donc relativement satisfaisants.

Globalement, les cinq chantiers informatiques conduits en 2012 – les trois mentionnés ci-dessus, ainsi que Chorus et le « système d'information décisionnelle » relatif au pilotage de la masse salariale – accumulent 87,5 millions d'euros de dépassement de coût cumulé, alors que l'objectif se situait à 80 millions d'euros au 31 décembre 2012.

Enfin, l'**Autorité de régulation des jeux en ligne** (ARJEL) a amélioré, en 2012, ses délais de traitement des demandes des usagers avec notamment un délai moyen de traitement des demandes d'agrément de 1,7 mois, contre 3,6 mois en 2011.

Les indicateurs relatifs à la révision générale des politiques publiques et à la direction générale de modernisation de l'État (DGME) ont perdu leur raison d'être en raison de l'abandon de la première et de la disparition de la seconde, remplacées respectivement par la modernisation de l'action de l'État et par la direction interministérielle à la modernisation de l'action publique.

Dès lors, l'essentiel du dispositif de la performance tend à évaluer la gestion des chantiers informatiques de l'État.

La Rapporteuse spéciale estime qu'il devrait être complété par une évaluation de la capacité de la direction du Budget à remplir sa mission première, à savoir le pilotage de la dépense et, en particulier, de la masse salariale de l'État. Une telle évolution permettrait d'assurer la cohérence du dispositif d'évaluation de la performance avec les objectifs du programme, parmi lesquels figure l'objectif de maîtrise des dépenses publiques.

B. UN REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS EN EXÉCUTION POUR FINANCER LES CHANTIERS INFORMATIQUES

Comme l'illustre le tableau suivant, l'exécution se situe à un niveau légèrement supérieur à sa prévision en loi de finances initiale. Ce surplus de dépenses distingue le programme 221 de la plupart des autres programmes du budget de l'État, dont les dépenses ont généralement été inférieures aux prévisions initiales. Il a bénéficié aux chantiers informatiques de l'État et a été financé par un report de crédits de plus de 60 millions d'euros en CP, qui a également compensé plusieurs mesures d'annulation prises dans le cadre de la régulation budgétaire.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 221

(en millions d'euros)

	Prévision en LFI	Exécution	Écart exécution/prévision
Autorisations d'engagement	244	258	+ 14
Crédits de paiement	278	286	+ 6

Deux éléments principaux ressortent de l'analyse de l'exécution.

En premier lieu, les **dépenses de personnel**, qui s'établissent à 89,4 millions d'euros, ressortent en retrait sensible par rapport à la prévision de 96,9 millions d'euros faite en loi de finances initiale. Cette évolution serait due à un « effet base » lié au fait que l'exécution 2011 a été moins élevée que prévu. Ces dépenses connaissent néanmoins une légère progression par rapport à 2011, en raison notamment du recrutement, à périmètre constant, de 29 ETPT, principalement par l'Opérateur national de paye.

En second lieu, un **redéploiement de crédits** a été opéré afin de financer un surplus de près de 22 millions d'euros de CP en faveur de la construction des systèmes d'information, financés par de moindres dépenses sur les autres actions, en particulier les crédits, hors titre II, de la DGME. Ce redéploiement a complété le financement apporté par le report de crédits mentionné plus haut pour assurer le bon déroulement des chantiers informatiques de l'État.

II. LE PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

A. UNE EFFICIENCE GLOBALEMENT CORRECTE DES FONCTIONS SUPPORTS DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE

Le dispositif d'évaluation de la performance porte sur l'efficacité – le « rapport qualité-prix » – des services rendus par les fonctions supports du ministère de l'Économie.

S'agissant du **coût** de ces services, les résultats sont contrastés.

Il est regrettable que les économies réalisées sur les achats, qui s'élèvent à 76 millions d'euros contre un objectif de 110 millions d'euros, ainsi que le ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines, qui est resté stable par rapport à 2011 alors qu'une amélioration notable était anticipée, ne répondent pas aux objectifs fixés par le projet annuel de performances. Concernant plus particulièrement l'efficacité de la gestion des ressources humaines, les résultats décevants seraient dus au fait que les gains de productivité attendus de la mise en place des nouveaux outils informatiques ne se matérialiseraient qu'avec retard, en raison notamment du temps nécessaire à leur appropriation par les agents publics.

En revanche, les résultats en matière de gestion de la bureautique et de l'immobilier ressortent à un niveau particulièrement satisfaisant. À titre d'exemple, les dépenses moyennes de bureautique par poste de travail ont été limitées à moins de 600 euros – à comparer aux 684 euros constatés en 2011. De même, le coût d'entretien des locaux par mètre carré ressort à 33,3 euros, en baisse de plus de 8 euros par rapport à 2011. De telles évolutions semblent directement découler des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement menés en 2012.

L'évaluation de la **qualité** des services rendus porte principalement sur celle de la gestion des ressources humaines, au regard notamment de l'accès à la formation, de l'emploi des personnes handicapées et de l'accès aux mesures d'aide sociale. Les résultats sont d'un niveau globalement satisfaisant par rapport à 2011, à l'exception de l'accès aux prestations dites « vacances enfants » des agents aux revenus les plus modestes.

L'évaluation porte également sur la qualité des services rendus par l'inspection générale des finances, le contrôle général économique et financier et la direction des affaires juridiques, qui apparaît globalement satisfaisante et conforme aux attentes, ainsi que sur la portée des campagnes d'information sur la politique économique du Gouvernement, qui est moindre que prévu en raison, semble-t-il, de la période de réserve précédant les échéances électorales du premier semestre 2012.

B. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES DÉPENSES DE PERSONNEL EN RETRAIT SENSIBLE PAR RAPPORT À LA PRÉVISION

Le tableau suivant illustre les écarts entre prévision initiale et exécution du programme 218. Le surplus d'AE par rapport à la prévision, d'un montant de 23 millions d'euros, a été financé par un décret de transfert ayant ouvert près de 52 millions d'euros d'AE sur le programme.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 218

(en millions d'euros)

	Prévision en LFI	Exécution	Écart exécution/prévision
Autorisations d'engagement	867	890	+ 23
Crédits de paiement	881	865	- 16

Deux éléments principaux ressortent de l'analyse de l'exécution.

D'une part, les **dépenses de personnel**, prévues initialement à 429 millions d'euros, ne s'établissent qu'à 411 millions d'euros en exécution, soit un écart de - 4,4 %. Une telle évolution, dont les raisons ne sont pas indiquées dans le rapport annuel de performances, est le principal facteur expliquant l'écart entre prévision et exécution du programme, indiqué plus haut. Elle pose la question du pilotage fin de la masse salariale évoquée plus haut par la Rapporteure spéciale.

On constate, d'autre part, en sens contraire, un effort plus important que prévu sur les AE de l'action n° 5, *Prestations d'appui et support*, dont le montant est supérieur de 55 millions d'euros à la prévision (soit un écart de + 14 %). Cet effort s'expliquerait par l'engagement, pour le compte de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), d'un **bail de locaux** à Montrouge ainsi que d'un engagement, en fin de gestion, au titre de la régularisation de l'implantation locative du bâtiment Blanqui à Montreuil. Il est financé par une ouverture de 52 millions d'euros d'AE par décret de transfert, gagée par une réduction des AE de l'ASN.

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
FONCTION PUBLIQUE ;
PROVISIONS**

Commentaire de M. Pascal TERRASSE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE	264
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PLUS ÉLEVÉE QU'EN 2011	264
1. La formation des fonctionnaires : le tiers du budget du programme	265
2. L'action sociale interministérielle : une meilleure budgétisation initiale	266
B. LES PROGRÈS LIMITÉS DE LA PERFORMANCE	268
II. LA MISSION <i>PROVISIONS</i>	270
A. AUCUN CRÉDIT OUVERT SUR LE PROGRAMME PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2011	270
B. LE PROGRAMME DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES UTILISÉ POUR DES CHARGES SPÉCIFIQUES ET PONCTUELLES	271

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 (DGAFP). Il s'agit d'un programme à vocation interministérielle de formation et d'action sociale des fonctionnaires qui regroupe deux actions : l'action 1 « Formation des fonctionnaires » et l'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 pour l'essentielle restée dans le giron des différents ministères.

La proposition faite par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) en septembre 2010 de modifier l'intitulé de ce programme en le nommant « *Coordination interministérielle de la gestion de la fonction publique* » n'a pas été reprise dans l'architecture 2013 ce que le Rapporteur spécial regrette. De nouveau en mai 2013, la Cour des comptes a souligné que l'intitulé du programme 148 est en réel décalage avec son périmètre budgétaire.

Le redécoupage ministériel de mai 2012 n'a pas eu d'incidence sur l'architecture de la mission dont dépend le programme 148. Son périmètre n'a pas été modifié en 2012.

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS PLUS ÉLEVÉE QU'EN 2011

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	223 528 561	225 840 211
b. Ouvertures/annulations	+ 5 164 919	- 416 838
c. Totaux des crédits ouverts	228 693 480	225 423 373
d. Totaux des crédits consommés	210 151 829	220 959 894
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	94 %	97,8 %

Le programme *Fonction publique* présente en 2011 une consommation en autorisations d'engagement (AE) d'un peu plus de 210 millions, contre une prévision de 223,5 millions d'euros en loi de finances initiale. Cette consommation s'élevait à 193 millions d'euros en 2011.

En crédits de paiement (CP), la consommation est de 220,9 millions d'euros, pour une prévision en loi de finances initiale de 225,8 millions d'euros. Cette consommation s'élevait à 207,8 millions d'euros en 2011.

La sous-consommation des crédits du programme a donc 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 12,4 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 144 ETPT affectés à la DGAFP en 2012 (contre 11,7 millions d'euros pour 133 ETPT 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 83,3 millions d'euros en AE pour une prévision de 79 millions d'euros en loi de finances initiale et se sont élevés à 82,2 millions d'euros en CP pour une prévision de 79 millions d'euros. La consommation était de 83,6 millions d'euros en CP en 2011.

Les subventions pour charge de service public versées en 2012 à l'ENA (34 millions d'euros) et aux IRA (39,4 millions d'euros) constituent l'essentiel des dépenses de cette action et représentent 35 % du budget du programme 148. Leur niveau est conforme aux prévisions et en légère baisse par rapport à 2011 (3 % pour la subvention à l'ENA, et 2 % pour la subvention aux IRA).

On peut rappeler ici que l'ENA et les cinq IRA qui sont des établissements à caractère administratif remplissent les critères requis d'activité, de service public, de contrôle direct par l'État et de financement majoritaire par l'État pour être qualifiés d'opérateurs de l'État. Ils sont à cet égard les seuls opérateurs rattachés à la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

Les effectifs rémunérés par l'ENA (508 ETP) et les IRA (777 ETP) sont inférieurs aux plafonds d'emplois votés en loi de finances initiale : 535 pour l'ENA et 869 pour les IRA. Le rapport annuel de performance explique cette différence, pour l'ENA, par plusieurs facteurs :

– des départs au sein du personnel, conduisent à des emplois temporairement vacants au 31 décembre 2012, soit un effectif en ETP au 31 décembre 2012 de 201 au lieu de 211. Il s'est agi également d'anticiper et d'amortir la suppression de 3 postes en 2013 ;

– deux démissions et un report de la scolarité d'un élève ont conduit à un effectif en ETP au 31 décembre 2012 de 158 au lieu de 161 ;

– des places de stagiaires non pourvues, notamment du cycle de préparation au troisième concours 2012-2013 et dans le cycle préparatoire au concours interne de deuxième catégorie 2012-2013 qui ont abouti à un effectif en ETP au 31 décembre 2012 de 149 au lieu de 163.

En ce qui concerne les IRA, la différence entre le plafond d'emploi voté en LFI et sa réalisation effective en 2012 (– 92 ETPT) s'explique également par les demandes présentées par les ministères employeurs, qui peuvent s'avérer moins importantes que prévues.

Les autres dépenses de fonctionnement et d'intervention retracées sur cette action concernent les formations interministérielles.

Ainsi, 0,4 million d'euros en AE et CP ont été versés sous forme de subventions pour l'Institut de préparation à l'administration générale (IPAG) et aux centres de préparation à l'administration générale (CPAG). Les dépenses de concours et de formations se sont élevées à 1,7 million d'euros en AE et en CP. Enfin, 1 million d'euros en AE et 1,2 en CP ont été consacrés à des opérations de communication et d'études. Sur ces crédits ont été effectuées pour un montant de 0,5 million d'euros en CP des études sur la parité hommes-femmes dans l'encadrement supérieur.

Enfin, des allocations pour la diversité dans la fonction publique ont été versées pour un montant de 4,2 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP (2,2 millions d'euros en AE et 2,4 millions d'euros en CP en 2011). Le financement du dispositif, non prévu en LFI 2012, a été effectué par redéploiement au sein du programme. La dépense réalisée à hauteur de 3 millions d'euros en CP a permis de payer 1 500 bourses environ. 4,2 millions d'euros ont par ailleurs été engagés, dont 1,2 million d'euros qui donnera lieu à des paiements 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 AE et CP en 2012, comme en 2010 et 2011.

2. L'action sociale interministérielle : une meilleure budgétisation initiale

Les crédits de l'action « Action sociale interministérielle » ont été consommés à hauteur de 126,8 millions d'euros en AE (109,6 en 2011) pour une prévision en loi de finances initiale de 144,8 millions d'euros (138,6 en 2011) et se sont élevés à 138,7 millions d'euros en CP (123,7 en 2011), en retrait par rapport à la prévision de 147,2 millions d'euros en CP (138,2 en 2011).

Les prestations interministérielles qui relèvent de cette action sont de nature collective (subventions aux restaurants inter-administratifs) et individuelle avec des prestations d'aide aux familles (chèque emploi service universel garde d'enfants, réservation de places en crèches, chèque vacances) ou d'aide au logement (prêt mobilité, réservations de logements sociaux, aide à l'installation des personnels).

En 2012, a été créée une nouvelle 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.

La consommation des crédits de cette action est inférieure aux prévisions, de l'ordre de 15 %. Cette relative sous-consommation semble liée à une mauvaise prévision des prestations sociales. Néanmoins, le Rapporteur spécial se félicite d'une nette amélioration en ce domaine. Ainsi, pour le chèque-vacances, la dépense 2012 apparaît significativement supérieure à l'exécution 2011 (22 %). Selon le rapport annuel de performance, l'effet conjugué de l'augmentation du nombre de bénéficiaires et de l'aide moyenne qui leur est accordée explique cette exécution en hausse. Concernant le CESU, si la modification des modalités d'attribution des deux prestations intervenue depuis le 01/01/12 (nouveau justificatif demandé aux agents) a entraîné une légère baisse du nombre d'ouvertures de droits au titre de l'année 2012, l'effet a toutefois été atténué par un reliquat particulièrement important d'ouvertures de droits au titre de l'année 2011, en début d'année 2012. Enfin, face au constat de l'absence d'intérêt des agents pour le prêt mobilité, celui-ci a été supprimé 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. La Cour des comptes n'a pas renouvelé en 2013 sa recommandation consistant à préciser dans les documents budgétaires les déterminants de la dépense. Ceci témoigne de la sensible amélioration dans la budgétisation des dépenses de cette action.

En matière de dépenses d'investissement, les dépenses pour la rénovation des restaurants inter-administratifs se sont révélées très 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 2012 seront décalées dans le temps. La mise en œuvre du programme pluriannuel est en effet étendue jusqu'en 2016.

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	35,9	35,9	32,6	34,3	3,3	1,6
	Chèque emploi service universel (CESU) pour garde d'enfants de 0 à 6 ans	26,4	55	57	58,3	-30,6	-3,3
	réservation de places en crèches	13,5	21,2	14,3	19,5	-0,8	1,7
	Aide à l'installation des personnels de l'État	5,2	5,2	3,6	7,5	1,6	-2,3
	Prêt mobilité	0	0	-1,4	0	-1,4	0
	Réservations de logements sociaux	2,2	2,2	0,1	2,6	2,1	-0,4
	Restaurants inter-administration	0	0	0,3	0,3	-0,3	-0,3
Sections régionales interministérielles d'action sociale (SRIAS)	2	2	2	2	0	0	
Investissement	Rénovation des restaurants inter-administration	15,5	13,5	3,5	2,9	12	10,6
Intervention	Participation de l'État au financement de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	2,1	2,1	2,1	2,1	0	0
	Rénovation des restaurants inter-administration			1,7	2,1		

Source : rapport annuel de performance 2012.

B. LES PROGRÈS LIMITÉS DE LA PERFORMANCE

Le suivi de la performance du programme s'appuie sur trois objectifs et 8 indicateurs.

– S'agissant de l'objectif « Promouvoir une nouvelle GRH dans la fonction publique d'État », l'indicateur « Suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines » prévu dans le cadre de la loi de finances pour 2012 est loin d'avoir atteint sa cible : 45 % pour une cible à 60 %.

L'indicateur mesurant la « Part de l'encadrement concernée par le dispositif de rémunération à la performance » indique que 95 % des agents de catégorie A de la filière administrative 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. Signalons qu'aucune nouvelle extension de la PFR (prime de fonctions et de résultats) n'est programmée depuis mai 2012, une sortie progressive du dispositif étant même envisagée, comme l'a annoncé la ministre de la Fonction publique le 7 février 2013. Le dispositif d'évaluation va donc sensiblement être modifié, l'indicateur 1-2 mesurant la progression de ce mode de rémunération sous cette forme n'étant plus pertinent.

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. À la date du 31 décembre 2012, 327 corps étaient actifs au sein de l'État ou des établissements publics administratifs. La cible était de 301 corps actifs en 2012, et l'objectif à l'horizon 2015 est de parvenir à un nombre de 230 corps actifs.

– L'objectif « Optimiser 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.

L'indicateur « Nombre de stagiaires ayant bénéficié d'une action de formation continue » montre que 31 008 personnes ont été concernées en 2012, ce qui dépasse la prévision initiale de 27 500 stagiaires, prévisions actualisées dès le projet annuel de performance 2013.

– Le troisième objectif de performance du programme vise à « Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale ».

En matière de rénovation des restaurants inter-administratifs, la démarche de performance a encore souffert en 2012 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 76 %, la cible 2012 étant de 78 %. 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 2015.

L'indicateur qui mesure le coût des prestataires de service auxquels fait appel la DGAFP pour gérer les prestations sociales, montre que ce coût est passé de 3,58 % en 2011 à 3,80 % du coût total des prestations. La cible était de 3,58 %. La cible pour 2013 a été réajustée à 3,84 % car les frais de gestion ont été supérieurs à la prévision initiale. Selon le rapport annuel de performance, cette augmentation s'explique par les particularités du secteur économique des émetteurs de titre. Les prestataires peuvent en effet tirer bénéfice des placements financiers des liquidités dont ils disposent. Les prix unitaires ou forfaitaires relatifs aux frais de gestion sont alors d'autant plus compétitifs que les prestataires arrivent à tirer une rémunération de ces placements

Le « Taux de pénétration des prestations CESU-garde d'enfant 0/3 ans et 3/6 ans » en 2012 a dépassé la prévision du PAP 2012 en raison de la forte progression des ouvertures de droits 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*, ceux de la dotation pour dépenses accidentelles et pour dépenses imprévisibles, et 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 2013. Le Rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette préconisation car la dénomination de la mission est de toute évidence inappropriée. En effet, les crédits de la mission ne recouvrent pas les provisions pour risques ou pour charges constitués au passif du bilan de l'État, qui relèvent de définitions précises. La Direction du budget quant à elle, considère que les provisions pour risques ou pour charges ne constituent pas des données budgétaires mais sont des notions comptables, ce qui selon elle, écarte toute confusion quant à la doctrine d'emploi de ces crédits.

La Cour 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.

Dans sa note d'exécution du budget de mai 2013, la Cour relève que les commissions des finances n'ont pas été sollicitées en ce sens lors du vote de la loi de finances pour 2013.

A. AUCUN CRÉDIT OUVERT SUR LE PROGRAMME PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2011

Aucun crédit n'a été ouvert sur cette dotation en loi de finances initiale pour 2012 ni en lois de finances rectificatives.

Des crédits avaient été ouverts en 2008 et 2009 (150 millions d'euros) afin de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires de l'État prévues par l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1123 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA) et par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007.

Le Rapporteur spécial se félicite de l'absence d'ouverture de crédits qui est le signe d'une bonne budgétisation des dépenses de personnel (titre 2).

B. LE PROGRAMME DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES UTILISÉ POUR DES CHARGES SPÉCIFIQUES ET PONCTUELLES

Cette provision vise à couvrir les surcoûts exceptionnels intervenant en cours d'exercice et liés à la survenue d'aléas, par exemple climatiques ou sanitaires, pour lesquels il n'apparaît pas possible d'appliquer le principe de responsabilisation budgétaire ou principe d'« auto-assurance ».

Les crédits ouverts en 2012 ont été de 332,9 millions d'euros en AE et 32,9 en CP. En comparaison, les crédits ouverts en 2011 étaient de 22,7 millions d'euros en AE et CP. Cette brusque augmentation des AE s'explique par la constitution d'une provision spécifique de 300 millions d'euros en LFI 2012, pour les éventuelles prises à bail privées des administrations centrales et déconcentrées non encore connues au moment du dépôt du projet de loi de finances.

Au titre de l'article 11 de la loi organique relative aux lois de finances, les besoins constatés sur la dotation « dépense accidentelles et imprévisibles » en 2012 se sont élevés à 137,7 millions d'euros en AE et 28,7 en CP :

– 10,7 millions d'euros (en AE et CP) ont été ouverts au profit de l'action « Coordination de la sécurité et de la défense » du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, par décrets des 17 février, 4 mai et 30 novembre 2012 ;

– 109 millions d'euros en AE uniquement ont été ouverts par le décret n° 2012-1024 du 4 septembre 2012 au profit du programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, afin de permettre l'acquisition, par la voie d'un contrat de crédit-bail, de l'immeuble Le Ponant dans le 15^{ème} arrondissement de Paris.

Enfin, il convient de noter que 18 millions d'euros (en AE et CP) ont été annulés par la troisième loi de finances rectificative (LFR) pour 2012 n° 2012-1510 en date du 29 décembre 2012, afin de compenser une ouverture de crédits sur la mission *Défense*. Cette annulation a permis pour partie de gager l'ouverture de crédits de titre 2 effectuée en cours d'examen parlementaire de la LFR pour financer le paiement de la solde du mois de décembre des personnels militaires.

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :**
POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Jean-Louis DUMONT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i>	274
1. Un produit des cessions en diminution mais encore supérieur à l'objectif.....	275
2. Une contribution au désendettement qui demeure en retrait par rapport à l'évolution décidée par la loi.....	275
3. Des dépenses immobilières nettement inférieures aux prévisions.....	276
4. Une mesure de la performance en rénovation.....	277
II. LE PROGRAMME 309 <i>ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT</i>	278
1. La poursuite des réformes de structure.	278
2. Un taux d'exécution faible mais comparable aux années précédentes.	278
3. Une évaluation de la performance à améliorer	279

Les crédits relatifs à la politique immobilière de l'État relèvent du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et du programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État*, attaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Le CAS comprend deux programmes, le programme n° 721 *Contribution au désendettement de l'État* et le programme n° 723 *Contribution aux dépenses immobilières*.

Dans son ensemble, le patrimoine immobilier de l'État est inscrit pour une valeur nette comptable, au 31 décembre 2012, de 70 milliards d'euros contre 68,2 milliards d'euros à fin 2011.

La Cour des comptes a cependant maintenu, dans sa certification des comptes de l'État pour l'exercice 2012, la réserve substantielle portant sur le recensement exact du patrimoine immobilier de l'État, que ce soit pour les biens immobiliers possédés par l'État sur le territoire national ou pour les biens situés à l'étranger (39 % seulement des biens possédés par l'État à l'étranger ont été évalués pour une valeur totale valorisé à 5,2 milliards d'euros). De la même manière, le patrimoine des opérateurs de l'État, valorisé à 54,5 milliards d'euros au 31 décembre 2011, représente 56 milliards d'euros fin 2012. Il se caractérise lui aussi par un recensement incomplet et des évaluations physiques dont la fiabilité n'est pas encore pleinement assurée.

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Le rapport annuel de performances du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* présente l'état d'avancement de la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État.

Au-delà du montant des cessions, il est rappelé que les conventions d'utilisation relatives au stock d'immeubles mis à disposition des administrations devraient être signées sur la totalité du parc à la date du 31 décembre 2013. Elles achèveront de généraliser la distinction entre État propriétaire et administrations occupantes.

Par ailleurs, la généralisation et l'indexation des loyers budgétaires ont atteint leurs objectifs. Le périmètre des immeubles soumis à loyer budgétaire s'établit désormais à environ 4 500 unités (données 2012), pour un volume de loyers de 1,1 milliard d'euros pour l'ensemble du parc de bureaux, arrêté et inscrit dans la loi de finances initiale pour 2013. Ce dispositif permet aux administrations occupantes d'intégrer le coût de l'immobilier dans leurs dépenses de fonctionnement, de développer des choix stratégiques en matière d'implantation et de développer des mutualisations de surfaces.

1. Un produit des cessions en diminution mais encore supérieur à l'objectif

Les recettes encaissées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) s'élèvent à 547 millions d'euros en 2012 (615,7 millions d'euros en 2011). Ce montant en diminution reste cependant supérieur de 47 millions d'euros à la prévision fixée en loi de finances initiale.

Les produits de cession effectivement encaissés en 2012 (514,66 millions d'euros) représentent 103 % de la cible figurant en loi de finances initiale (500 millions d'euros), contre 149 % en 2011 (598 millions d'euros pour une cible de 400 millions d'euros). L'écart entre prévision et exécution est donc le plus faible enregistré depuis la création du CAS : entre 2005 et 2011, l'écart en valeur absolue a été en moyenne de 49 %, contre 3 % en 2012.

En valeur absolue, cela correspond néanmoins à une chute de 14 % des cessions immobilières par rapport à 2011, après quatre années de hausse, en partie en raison du recul du marché immobilier en 2012.

Enfin, l'examen de l'utilisation effective des recettes de cession montre que, pour une cession opérée en 2012 : 60 % des gains ont en principe contribué aux dépenses immobilières du ministère concerné, 20 % ont été orientés vers une enveloppe de dépenses immobilières mutualisées et 20 % ont contribué au désendettement.

ÉQUILIBRE DU COMPTE

(en euros)

Programme <i>Prévision LFI</i> Exécution	Recettes	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Solde
Contribution au désendettement de l'État		65 000 000 61 395 975	65 000 000 61 395 975	
Contribution aux dépenses immobilières		348 000 000 336 233 743	448 000 000 400 009 055	
TOTAL	500 000 000 547 126 107	413 000 000 397 629 718	513 000 000 461 405 030	- 13 000 000 + 85 721 077

(+ : excédent ; - : charge)

Source : projet annuel de performances 2012.

2. Une contribution au désendettement qui demeure en retrait par rapport à l'évolution décidée par la loi)

Le rapport annuel de performances indique que la contribution au désendettement de l'État s'établit au titre de l'année 2012 à 61,4 millions d'euros (56 millions d'euros en 2011), pour une prévision en loi de finances initiale de 65 millions d'euros. Rapporté au montant des cessions immobilières encaissées au 31 décembre 2012, soit 514 millions d'euros, le taux de cette contribution ne représente que 12 % des produits de cessions 2012, soit un niveau très inférieur aux 20 % prévus par la loi.

À ce propos, il convient de rappeler que l'augmentation de la contribution au désendettement avait été décidée par la loi de finances pour 2011. Cette hausse devait être progressive, par paliers de 5 % par an à compter du 1^{er} janvier 2012 (taux de 15 % avant 2012, 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014).

La différence entre le taux effectif de cession et le taux programmé doit néanmoins prendre en compte l'existence d'exceptions à la règle de la contribution au désendettement, notamment pour le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères, dont les cessions sont en partie exclues de cette obligation.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2011	Exécution 2012
721 Contribution au désendettement de l'État	56 483 098	61 395 975	56 483 098	61 395 975
01 Contribution au désendettement de l'État	56 483 098	61 395 975	56 483 098	61 395 975
723 Contribution aux dépenses immobilières	312 598 366	336 233 743	365 633 612	400 009 055
01 Dépenses immobilières	312 598 366	336 233 743	365 633 612	400 009 055

Source : rapport annuel de performances 2012.

3. Des dépenses immobilières nettement inférieures aux prévisions

Le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières* du CAS supporte les dépenses à caractère immobilier financées au moyen des produits de cessions immobilières de l'État.

L'année 2012 a vu l'achèvement d'opérations immobilières importantes réalisées dans le cadre de ce programme. Il s'agit, en particulier, de la livraison en juin 2012 d'un nouvel immeuble situé à Ivry-sur-Seine pour l'administration centrale du ministère de l'Économie et des finances.

L'exercice 2012 a poursuivi le rétablissement de l'égalité AE-CP, avec une consommation de CP (1 177 millions d'euros) supérieure de 16 % à celle des AE (897 millions d'euros), pour 14 % en 2011. Les crédits de report de 2011 sur 2012 se sont élevés à 521 millions d'euros AE et 742 millions d'euros de CP (soit 58,9 % des CP ouverts), contre 466 millions d'euros AE et 623 millions d'euros de CP (soit 61,6 % des CP ouverts) de 2010 sur 2011.

Le Rapporteur spécial regrette cependant que, conformément à ce qu'affirme la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire 2012 relative au CAS, certaines dépenses d'entretien aient été financées par des crédits du CAS, notamment pour le ministère des Affaires étrangères et pour le ministère de la Défense. Cela entre en contradiction avec les dispositions législatives de la loi de

finances initiale pour 2010 qui mentionnent que les opérations financées par le CAS doivent être « directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'État », c'est-à-dire à des dépenses hors coûts d'entretien qui doivent être retracées dans le programme 309.

4. Une mesure de la performance en rénovation

La mesure de la performance du CAS s'appuyait en 2012 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 », qui évalue l'optimisation du parc immobilier, a été remplacé par une mesure de la « *durée moyenne de vente d'un bien immobilier* » dans le projet de loi de finances 2012. La cible fixée, à 13 mois, a été légèrement dépassée (14,1 mois en moyenne). Elle est désormais de douze mois dans le projet de loi de finances pour 2013.

Par ailleurs, un nouvel indicateur permet de suivre les progrès accomplis en matière de « Rendement d'occupation des surfaces : nombre de m² de SUN par poste de travail ». Un des principes qui fondent la politique immobilière de l'État est en effet de ramener la surface utile nette (SUN) à 12 m² par poste de travail. Les résultats obtenus pour 2012 montrent que le chemin à parcourir demeure important (15,98 m² par poste de travail). Cela s'explique en partie par le fait que la base de données qui sert à renseigner cet indicateur, composée d'environ 11 500 fiches d'informations sur les bâtiments, n'est pas renseignée de manière correcte : 376 fiches n'ont pas de SUN renseignée (zéro ou vide) et 638 fiches n'ont pas de nombre de postes de travail renseigné (zéro ou vide). Le Rapporteur spécial recommande donc de mettre l'accent sur la qualité de l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).

Enfin, l'objectif « Améliorer la qualité des évaluations domaniales » affiche des résultats satisfaisants. La différence entre les évaluations effectuées par France Domaine et le prix effectif d'une vente est, en moyenne, inférieure à 1 %. Le Rapporteur spécial salue la mise en place, à partir du 1^{er} janvier 2012, d'un outil de suivi des cessions (OSC) qui a permis de recenser 852 opérations immobilières en 2012. Depuis le déploiement de cet outil, l'indicateur est calculé sur la totalité des ventes immobilières, quel que soit le montant des cessions. La base de calcul est donc exhaustive et fiable, contrairement aux années précédentes.

II. LE PROGRAMME 309 *ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT*

1. La poursuite des réformes de structure.

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. La mise en place de ce programme interministériel a permis de développer la maintenance préventive, source d'économies sur le long terme. En revanche, l'entretien léger, dit « du locataire », relève encore de chaque ministère et donc des différents programmes du budget général.

En 2012, 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 taux de 20 % est comparable aux taux pratiqués dans les grands groupes privés qui gèrent un immobilier important. 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 ».

L'année 2012 marque une étape vers une gestion territoriale accrue des crédits d'entretien. En effet, l'année 2012 a permis d'étendre aux BOP régionaux le principe des réunions biannuelles de dialogue de gestion entre responsable de programme et responsables de BOP. Par ailleurs, jusqu'en 2012, le périmètre des administrations placées sous la gestion des préfets correspond à 38 % des crédits (AE) du programme mis à disposition des responsables de BOP.

À partir de 2013, le périmètre déconcentré s'étendra aux services du ministère de l'Économie et des finances (direction générale des Finances Publiques et direction générale des Douanes et Droits Indirects) et de la Justice. Deux tiers des crédits du programme seront alors gérés par les préfets de région. À l'exception du ministère de la Défense et des juridictions administratives et financières, l'ensemble du parc déconcentré sera alors intégré au plan régional pluriannuel d'entretien du propriétaire établi par les préfets de région, les BOP ministériels n'étant plus dotés que des crédits nécessaires à l'entretien de leur parc d'administration centrale.

2. Un taux d'exécution faible mais comparable aux années précédentes.

En 2012, le programme a été doté de 254,7 millions d'euros en AE (214,9 millions d'euros en 2011) et de 208 millions d'euros en CP (215,2 millions d'euros l'an passé).

178,2 millions d'euros ont été consommés en AE et 189 millions d'euros en CP. Les taux de consommation des crédits (62,9 % des crédits ouverts en AE et 91 % des CP) peuvent donc apparaître relativement faibles.

Cependant, en CP, cela correspond à une amélioration notable de l'exécution des dépenses d'entretien des bâtiments de l'État (91 % de consommation des CP en 2012 contre 73 % en 2011 et 60 % en 2010), à la fois grâce au rodage de la mécanique interministérielle et déconcentrée du programme 309, et du fait d'un haut niveau d'annulation de crédits (29 % des CP inscrits en loi de finances initiale).

En outre, en AE, le seuil de 70 % semble indépassable, en raison du caractère pluriannuel des programmes. Ce niveau de consommation n'est donc pas inquiétant puisque les AE affectées sont, in fine, bien engagées.

La programmation d'ensemble repose sur un montant équivalent à 20 % des loyers budgétaires : or, on constate que les chiffres affichés demeurent à la fois très inférieurs aux besoins d'entretien des bâtiments de l'État, et nettement supérieurs à la capacité d'engagement des gestionnaires (70 % des AE en 2012). Cela conduit à maintenir artificiellement un niveau soutenu de « restes à payer » sur ce programme, qui a pour effet de dégrader la sincérité budgétaire puisque les crédits sont mutualisés au niveau de la mission *Gestion des finances publiques* en fin d'exercice.

3. Une évaluation de la performance à améliorer

Le programme repose sur trois indicateurs : « 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 ». Le rapport annuel de performances en souligne, au moins pour deux d'entre eux, les limites.

Ainsi, la nouvelle charte de gestion du programme, diffusée en fin d'année 2011, définit et distingue précisément les notions de préventif, correctif et de contrôle réglementaire. Elle insiste sur la priorité qui doit être donnée aux opérations préventives dans le cadre d'un entretien pérenne et durable du parc immobilier de l'État. Or, ce n'est qu'à partir de 2013, que le mode de calcul de cet indicateur sera modifié afin de ne plus exclure les travaux lourds : l'évaluation demeure donc à ce jour incomplète.

Le second indicateur, « Réalisation des contrôles réglementaires » constitue la garantie que les installations et bâtiments ne présentent pas de dangers imminents pour les occupants, les visiteurs et pour l'environnement. Les résultats de l'enquête effectuée en 2013 portent sur un périmètre de surface « à contrôler » de 4 millions de m² (3 millions de m² lors du RAP 2011). Il en ressort que, sur ce périmètre, l'indicateur atteint 56 % pour les BOP régionaux, en recul par rapport à 2011 (70 %) et légèrement inférieur à la cible fixée (60 %). À noter par ailleurs, comme en 2011, que plus de la moitié des contrôles est financé sur d'autres programmes budgétaires que le programme 309. Or, ces contrôles réglementaires se limitent pour l'instant essentiellement à la sécurité incendie. Il apparaît donc que cet indicateur est toujours insuffisant dans sa construction comme dans ses résultats.

Enfin pour l'indicateur « Pourcentage des bâtiments de bureaux de l'État ayant fait l'objet d'un audit énergétique », la réalisation 2012 (85 %) est proche de la réalisation 2011 tout en restant inférieure à la cible fixée de 100 %. En effet, seuls 5,7 millions de m² ont fait l'objet d'un audit énergétique, sur les 6,7 millions de m² d'implantations recensées. Il convient donc de poursuivre les efforts entrepris pour une consommation d'énergie responsable fondée sur des audits complets.

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Commentaire de M. Laurent GRANDGUILLAUME, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE	284
A. UNE SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ.....	284
1. Garantie de l'exercice du droit d'asile : des prévisions trop optimistes	285
2. Lutte contre l'immigration irrégulière : la reprise des investissements.....	286
3. Circulation des étrangers et politique des visas et Soutien	287
B. UNE PERFORMANCE CONTRECARRÉE PAR LA HAUSSE DES DEMANDES D'ASILE.....	288
II. LE PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE	289
A. DES DÉPENSES EN PROGRESSION MALGRÉ LEUR SOUS- CONSOMMATION.....	289
1. Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique : une externalisation toujours plus poussée.....	290
2. Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière : des dépenses multiformes	291
3. Naturalisation et accès à la nationalité et Actions d'intégration des réfugiés	291
B. UNE PERFORMANCE MAL ÉVALUÉE.....	292

Le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), intégré au ministère de l'Intérieur depuis novembre 2010, assure la définition et le pilotage des actions de la mission en s'appuyant sur les services déconcentrés de plusieurs autres ministères, divers opérateurs, et de nombreux acteurs « extérieurs » (établissements publics, collectivités locales et associations).

Devant la multiplicité et l'éparpillement des intervenants bénéficiaires des crédits de l'État voire de fonds européens, le Rapporteur spécial souligne la nécessité de poursuivre la consolidation du pilotage des services déconcentrés par le Secrétariat général et le processus de contractualisation avec ses opérateurs, même si de notables progrès ont été réalisés sur ces deux plans ces dernières années.

S'agissant des deux principaux opérateurs de la mission, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA, financé par le programme 303) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII, rattaché au programme 104), dont les contrats d'objectifs et de performance sont en cours de renégociation, le Rapporteur spécial considère, à l'instar de la Cour des comptes dans son *analyse de l'exécution du budget pour l'exercice 2012*, qu'il serait pertinent de mettre en place des indicateurs reflétant davantage la performance que l'activité.

Constatant par ailleurs le manque de transparence et d'évaluation des actions en faveur de l'intégration des étrangers en situation régulière, notamment celles ne relevant pas de l'OFII, le Rapporteur spécial a décidé d'y consacrer son contrôle annuel.

La mission est constituée à plus de 70 % de dépenses d'intervention (avec une consommation de 559 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 547 millions en crédits de paiement (CP)), dont près de 89 % relèvent de la seule action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* du programme 303 (soit plus de 484 millions d'euros en AE et CP). Il convient d'y ajouter les 97,9 millions d'euros de dépenses d'intervention assurées en 2012 par l'OFII, presque intégralement couvertes par des ressources extrabudgétaires.

C'est sans surprise que le Rapporteur spécial constate qu'il a été nécessaire de renforcer substantiellement les crédits alloués aux dépenses de l'asile : leur sous-estimation était connue dès le vote de la loi de finances initiale pour 2012. Le Rapporteur spécial découvre cependant avec étonnement, que les rallonges budgétaires accordées en cours d'exercice n'ont pas été suffisantes pour solder les sommes dues à Pôle emploi pour le versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA). Il reste ainsi une dette de 14,6 millions d'euros qui sera imputée sur les dépenses de 2013. **À l'insincérité budgétaire, s'est ainsi rajoutée une infraction au principe d'annualité budgétaire.**

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	553,5	+ 133,9	687,4	680,4	+ 22,9 %	99,0 %
104 Intégration et accès à la nationalité	78,4	+ 6	84,4	83,1	+ 5,9 %	98,4 %
Total	631,9	+ 139,9	771,8	763,4	+ 20,8 %	98,9 %

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	560,2	108,4	668,6	655	+ 16,9 %	98,0 %
104 Intégration et accès à la nationalité	71,6	9,1	80,7	79,2	+ 10,5 %	98,1 %
Total	631,8	117,5	749,3	734,2	+ 16,2 %	98,0 %

Source : rapport annuel de performances 2012. *Dépenses réelles après corrections techniques*

LFI : loi de finances initiale, hors fonds de concours et attribution de produits.

Tout en représentant moins de 15 % des moyens consacrés aux différents champs de la politique française d'immigration et d'intégration, la présente mission avait été initialement dotée de près de 632 millions d'euros en AE et CP, hors les contributions attendues des fonds de concours européens qui se sont finalement élevés à un total de 21,25 millions d'euros en 2012.

Ces dotations ont été complétées par des reports de crédits de l'exercice 2011 et les crédits mis en réserve initiale ont fait l'objet d'un dégel quasi total. Cependant, face aux dérives de la dépense d'asile, il a été nécessaire de rallonger les dotations du programme 303 en fin d'année 2012 de 89,1 millions d'euros en AE et 83,1 millions en CP - respectivement 6,7 et 4,8 millions d'euros étaient annulés sur les dotations du programme 104. Au total, ce sont 771,8 millions en AE et 749,3 millions en CP qui ont été mis à la disposition de la mission.

Ces crédits ont été consommés à plus de 98 %. Si on ne compte pas les 14,6 millions d'euros de dette pendante à l'égard de Pôle Emploi, les dépenses sont en progression globale de 5,3 % (+ 38,6 millions d'euros) en AE et de 1,4 % (+ 10,4 millions d'euros) en CP par rapport à l'exercice 2011.

I. LE PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE*

A. UNE SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ

Le programme 303 mobilisait 87,6 % des dotations initiales de la mission en AE, fonds de concours compris ; il en aura finalement consommé près de 91 %, bénéficiant de la totalité de l'abondement budgétaire réalisé en loi de finances rectificative du 29 décembre 2012.

Les dépenses ont atteint près de 99 % des AE ouvertes au total sur le programme et environ 98 % des CP, soit respectivement 680,4 et 655 millions d'euros, en progression de + 5,2 et + 1,3 % par rapport à la consommation de 2011.

Le plus notable est qu'elles dépassent de 19,7 % (+ 111,8 millions d'euros) et 13,9 % (+ 79,7 millions d'euros) les AE et CP votés en loi de finances, fonds de concours compris – et ce, sans compter la dette due à Pôle Emploi.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE*

(en euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2011	2012	2011	2012
TOTAL du programme	503 151 441 646 655 618	568 599 446 680 362 682	500 901 441 646 332 095	575 299 446 655 020 652
consom./LFI		+ 19,7 %		+ 13,9 %
consom. 12/11		+ 5,2 %		+ 1,3 %
Circulation des étrangers et politique des visas	2 550 000 1 790 727	2 554 000 1 802 106	2 550 000 1 751 170	2 554 000 1 817 599
consom./LFI		- 29,4 %		- 28,8 %
consom. 12/11		+ 0,6 %		+ 3,8 %
Garantie de l'exercice du droit d'asile	332 678 274 530 221 927	414 439 685 521 171 601	332 678 274 528 641 708	414 439 685 521 679 313
consom./LFI		+ 25,8 %		+ 25,9 %
consom. 12/11		- 1,7 %		- 1,3 %
Lutte contre l'immigration irrégulière	95 421 560 61 719 782	84 033 330 93 941 818	93 171 560 61 039 071	88 733 330 71 541 370
consom./LFI		+ 11,8 %		- 19,4 %
consom. 12/11		+ 52,2 %		+ 17,2 %
Soutien	72 501 607 52 923 182	67 572 431 63 447 157	72 501 607 54 900 146	69 572 431 59 982 371
consom./LFI		- 6,1 %		- 13,8 %
consom. 12/11		+ 19,9 %		+ 9,3 %

Source : rapport annuel de performances 2012.

N.B. : en consommation sont indiquées les dépenses réelles, après corrections techniques et comptables.

LFI : loi de finances initiale ; FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

1. Garantie de l'exercice du droit d'asile : des prévisions trop optimistes

L'action 2 représente respectivement 77,7 et 79,7 % des AE et CP consommés au sein du programme 303 et 69,6 et 71,1 % de ceux de la mission. Elle finance les principaux dispositifs dont peuvent bénéficier les étrangers qui adressent une demande d'asile à la France, à savoir les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (21 689 places de CADA en 2012), les structures d'hébergement d'urgence dédiées aux premières demandes (près de 21 760 places financées), l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée par Pôle Emploi pour le compte de l'État ⁽¹⁾. Sont également imputée sur ces crédits le soutien à des actions d'accompagnement ainsi que la subvention pour charges de service public versée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) dont elle constitue la quasi-totalité des ressources.

En revanche, les frais de fonctionnement des plateformes d'accueil des demandeurs sont imputés sur le budget de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Ils ont représenté un coût total de 14,6 millions d'euros en 2012.

Les dépenses de l'action 2 du programme 303 ont atteint un peu plus de 521,2 millions d'euros en AE et CP en 2012, marquant un léger recul de, respectivement, 1,7 % et 1,3 % (-9 et -8 millions d'euros) par rapport à la consommation de 2011. Le fait est remarquable dans la mesure où la demande d'asile a continué à augmenter de 7,2 % avec 61 468 dossiers déposés contre 57 337 en 2011.

Ce progrès découle vraisemblablement des efforts de rationalisation des dépenses des CADA ainsi que du renforcement accru des moyens d'instruction de l'OFPRA et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ⁽²⁾. En 2012, l'Office a ainsi bénéficié de la consolidation en année pleine de 30 emplois d'officiers de protection et de dix vacataires, puis du renfort de cinq officiers supplémentaires, portant son plafond d'emplois à 410 ETP. Pour faire face à ces nouvelles charges, aux frais induits et à une revalorisation du régime indemnitaire des personnels, la subvention versée à l'OFPRA a été renforcée en cours d'exercice de 2,5 millions d'euros, la portant à 36,9 millions.

Il s'agissait de résorber le stock des dossiers en instance et d'accélérer ainsi les délais de traitement dont la dérive depuis 2008 prolongeait fortement la durée de prise en charge des demandeurs. Comme on le verra ultérieurement, ces délais ne se sont pas améliorés depuis 2011, mais l'augmentation de la productivité de l'OFPRA a permis de contenir à peu près la croissance du stock en attente.

(1) Les demandeurs d'asile qui ne peuvent accéder aux CADA perçoivent de droit cette allocation pendant toute la durée de la procédure, recours devant la CNDA compris.

(2) Cet organisme relève depuis 2009 du programme 165 conseil d'État et autres juridictions administratives de la mission Conseil et contrôle de l'État.

Toutefois, le bilan reste très insatisfaisant car il montre, une nouvelle fois, une sous-évaluation criante des besoins en dépit d'un certain rebasage budgétaire opéré en loi de finances initiale. Certes, il est difficile de prévoir la demande d'asile à moyen terme tant elle dépend d'événements politiques extérieurs, mais un renversement de tendance était peu probable. Quand bien même cette demande se serait stabilisée, l'importance des stocks de dossiers en attente de décision constatée fin 2011 ne permettait pas d'espérer une réduction drastique des délais moyens de traitement, et donc des dépenses obligatoirement induites en matière de prise en charge des demandeurs d'asile. Il a donc été nécessaire d'abonder d'environ 26 % (autour de 107 millions d'euros) les dotations correspondantes votées en loi de finances initiale grâce à diverses mesures de fongibilité et des ouvertures de crédits en fin d'année.

**MONTANTS DES CRÉDITS DES CADA, DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE L'ATA
(NATIONAUX ET DÉCONCENTRÉS) DU PROGRAMME 303**

(en millions d'euros)

Année	CADA		HU		ATA	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
2005	142,4	143,6	28,0	140,8	ND	117,6
2006	148,1	144,8	40,0	103,7	129,0	79,0
2007	163,0	183,4	40,0	57,1	38,0	47,1
2008	190,8	192,5	35,3	53,1	28,0	47,5
2009	195,6	195,7	30,0	72,8	30,0	68,4
2010	202,6	202,3	30,0	110,2	53,0	105,0
2011	199,0	198,6	40,0	134,3	54,0	157,8
2012	194,0	194,4	90,9	135,3	89,7	164,4

Source : SGII février 2013 – Exécution ATA 2012 : chiffres réels tenant compte de la dette restant à payer à Pôle emploi.

Par ailleurs, on note que depuis 2010, les consommations liées à l'ATA progressent plus vite que celles d'hébergement d'urgence. Le lien entre ces deux dépenses n'est pas automatique ; mais, selon les déclarations du SGII à la Cour des Comptes, une modélisation a confirmé une croissance « *beaucoup plus forte que l'évolution de la demande d'asile combinée à l'effet stock* ». La représentation nationale s'était inquiétée du manque de contrôle sur le versement de l'allocation ; les ministres de l'intérieur et de l'emploi et le ministre délégué en charge du budget ont souhaité à leur tour avoir des éclaircissements et ont demandé conjointement à l'IGAS, l'IGA et l'IGF un audit de ce dispositif.

2. Lutte contre l'immigration irrégulière : la reprise des investissements

Cette action représente le deuxième ensemble le plus important du programme 303 comme de la mission. L'année 2011 avait été marquée par une nette sous-consommation des dotations (à seulement 61 millions d'euros) en raison notamment de plusieurs incidents ayant amené la fermeture totale ou partielle de centres de rétention administrative (CRA) et du report d'importants travaux à Mayotte.

S'agissant des CRA, 2012 est revenue à un rythme de fonctionnement plus normal, même si l'arrêt de la Cour de cassation du 5 juillet 2012, qui a prononcé l'illégalité du recours à la procédure de garde à vue au seul motif de l'irrégularité du séjour, a entraîné un ralentissement des dépenses de fonctionnement au second semestre. Leur consommation est ainsi en léger retrait par rapport aux prévisions, autour de 29 millions d'euros en AE et CP.

Parmi les dépenses les plus significatives de cette action, on relève que les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière ont été moindres que prévu (18,9 millions d'euros en AE et 20,4 en CP) ; et qu'à l'inverse, les dépenses d'intervention sanitaire et d'accompagnement social ont progressé pour atteindre des totaux de 14,8 et 13,7 millions d'euros en AE et CP.

Cependant, l'essentiel du supplément de dépenses en 2012 découle de l'engagement des AE nécessaires au marché de conception réalisation aménagement entretien maintenance (CRAEM) relatif au CRA de Mayotte notifié en septembre. Il s'est élevé à 25,5 millions d'euros alors que les dotations correspondantes avaient été initialement fixées à 4,5 millions d'euros.

Les dépenses de l'action 3 ont ainsi atteint un total de, respectivement, 93,9 et 71,5 millions d'euros en AE et CP, soit un dépassement des crédits votés de 11,8 % pour les premières (+ 9,9 millions d'euros), mais une sous-consommation de - 19,4 % pour les seconds (- 7,2 millions d'euros).

3. Circulation des étrangers et politique des visas et Soutien

Sur l'action 1 *Circulation des étrangers*, la loi de finances initiale pour 2012, comme en 2011, avait inscrit 2,55 millions d'euros en AE et en CP pour le fonctionnement de l'administration des visas et les évolutions de son système d'information Réseau Mondial Visa. La consommation a été équivalente sur les deux exercices : autour de 1,8 million d'euros en AE et CP, soit respectivement 70,7 et 71,4 % des crédits votés pour 2012.

L'action 4 *Soutien* du programme 303 regroupe l'ensemble des fonctions support du Secrétariat général, notamment ses dépenses en personnel.

S'élevant à 37,2 millions d'euros, ces dernières n'ont consommé que 97,1 % des crédits ouverts sur le titre 2 (- 1,1 million d'euros), mais marquent une progression de près de 4 % entre 2011 et 2012 (+ 1,4 million d'euros). En effet, avec un effectif réel de 568 ETPT en moyenne annuelle, on constate un écart de - 14 ETPT par rapport au plafond d'emploi de 2012 (582 ETPT)⁽¹⁾. Pour autant, les effectifs réels ont progressé de 4 ETPT entre les deux exercices et le nombre et la proportion de hauts fonctionnaires ont cru. Au vu de ces évolutions on peut se demander si les crédits votés auraient suffi à couvrir les besoins au plafond d'emplois envisagé. En tout état de cause, la sous-consommation du titre 2 ne reflète aucune économie.

(1) Cela étant, le plafond d'emplois 2012 traduisait une diminution de 30 ETPT par rapport à celui de 2011. L'exercice 2011 avait anticipé ces suppressions.

Les autres dépenses de fonctionnement (dépenses courantes, informatiques et loyers) sont un peu en retrait par rapport aux prévisions. Au final, les crédits de l'action *Soutien* ont été consommés à hauteur de 93,9 % des AE votées, avec un total de 63,4 millions d'euros, et de 86,2 % des CP, soit 59,9 millions d'euros.

B. UNE PERFORMANCE CONTRECARRÉE PAR LA HAUSSE DES DEMANDES D'ASILE

Sous la pression de la demande d'asile qui a poursuivi sa progression (+ 7,2 % avec 61 468 demandes au lieu de 57 337 en 2011), les renforts accordés à l'OFPRA et à la CNDA auront permis de contenir le stock des dossiers pendants, mais tardent à porter leurs fruits en termes de performance.

Le premier objectif du programme vise « l'optimisation de la prise en charge des demandeurs d'asile dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ». Avec un taux de 33,2 %, soit 18 012 personnes sur 54 322 en cours de procédure, les résultats de l'indicateur 1.1 ⁽¹⁾ se sont un peu dégradés par rapport au niveau de 2011 (34,1). Ils restent toutefois meilleurs que ceux de 2010 (31,4 %) alors que le nombre de places occupées en CADA n'a que modérément progressé de 20 993 à 21 018.

De même, le taux de places en CADA occupées par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées (indicateur 1.2) ⁽²⁾ a poursuivi sa dégradation (89 % au lieu de 90,2 % en 2011 et 92,2 % en 2010), en dépit des efforts de pilotage des gestionnaires. Les déboutés et réfugiés en présence indue atteignaient respectivement 7,8 % (2 464 personnes) et 2,6 % (542) des places fin 2012.

Le rapport annuel de performances ne fait cependant pas état de la prise en charge des demandeurs d'asile dans les dispositifs d'hébergement d'urgence qui leur sont dédiés – ni de l'affluence des déboutés dans les structures d'accueil généralistes relevant du programme 177 de la mission Ville et logement.

Le deuxième objectif vise à « réduire le délai de traitement de la demande d'asile ». De fait, le nombre de dossiers traités par agent (375) et le délai moyen de traitement des dossiers entrants (92 jours) sont restés stables entre 2011 et 2012. C'est la poursuite du renforcement des effectifs de l'Office qui a permis un accroissement de son activité de 8 % avec 60 002 décisions prises en 2012 (pour 55 328 en 2011). Mais l'amélioration de sa productivité globale n'a pu suivre le rythme de croissance de la demande, notamment celui des premières demandes (+ 6 %) qui requièrent les délais d'instruction les plus importants. Le stock réel de dossiers en instance est donc resté à hauteur de 15 400 ⁽³⁾ en fin

(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) 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 22 400 dossiers en instance au 31 décembre 2012.

d'exercice, en légère progression par rapport à fin 2011 (15 000). Sachant que le délai moyen de traitement d'un dossier en stock est de 295 jours, il est donc logique que le délai moyen global par agent ait augmenté de 174 à 186 jours.

L'objectif n° 3 du programme : « 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 3.1), ainsi que celui des interpellations de trafiquants et de facilitateurs (indicateur 3.2) et celui des personnes mises en cause pour infraction à la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers (indicateur 3.3). Mais ces deux derniers indicateurs traduisent des actions ne relevant pas directement des crédits de la mission.

Le premier indicateur donne des résultats très supérieurs aux résultats de 2011 et aux objectifs impartis : 36 822 reconduites à la frontière auront été réalisées en 2012 contre 32 912 l'année précédente, soit + 11,9 %, alors même que la décision de la Cour de justice européenne de juillet 2012 interdit désormais la garde à vue pour simple fait de séjour irrégulier. De plus, si le taux de retours volontaires a diminué de 30 à 27 %, leur effectif absolu a légèrement augmenté entre 2011 et 2012 (de 9 985 à 10 010). On soulignera que pour l'exercice 2013, il n'est donné plus d'objectif ou de prévision afin de rompre avec la « politique du chiffre » antérieure.

II. LE PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE

A. DES DÉPENSES EN PROGRESSION MALGRÉ LEUR SOUS-CONSOMMATION

Pour contrebalancer la dérive des dépenses de l'asile sur l'autre programme de la mission, les lois de finances rectificatives des 14 mars et 29 décembre 2012 ont annulé un montant cumulé de 6,7 millions d'euros en AE et 4,8 millions en CP. Bénéficiant par ailleurs de reports de crédits de 2011, à hauteur respectivement de 2 et 3,1 millions d'euros, et de 10,8 millions d'euros de contributions de fonds européens, les crédits ouverts se sont finalement établis à 84,4 millions d'euros en AE et 80,7 millions en CP.

S'ils ont été utilisés à plus de 98 %, cette consommation ne représente en réalité que 92,4 % des AE et 95,3 % des CP initialement votés, fonds de concours compris.

Pour autant, prises dans leur globalité, les dépenses du programme 104 connaissent une certaine progression par rapport à l'exécution 2011 : de + 6,3 % (+ 4,9 millions d'euros) en AE et + 2,3 % (+ 1,7 millions d'euros), atteignant respectivement 83,1 et 79,2 millions d'euros.

Seule la première action du programme, *Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique*, qui correspond aux contributions budgétaires versées à l'Office français à l'immigration et à l'intégration (OFII), est en recul par rapport aux dépenses de 2011.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ
(en euros)

Programme / Action : Prévision LFI (y.c. FDC et ADP) Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2011	2012	2011	2012
TOTAL du programme	82 582 682 78 135 440	89 927 369 83 066 490	82 577 259 77 433 856	83 127 369 79 179 743
consom./LFI		- 7,6 %		- 4,7 %
consom. 12/11		+ 6,3 %		+ 2,2 %
Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique	18 252 429 17 904 125	17 247 265 15 463 039	18 252 429 17 904 125	17 247 265 15 463 039
consom./LFI		- 10,3 %		- 10,3 %
consom. 12/11		- 14 %		- 14 %
Actions d'intégration des étrangers en situation régulière	44 937 145 40 528 087	46 398 997 42 624 640	44 931 722 39 933 428	46 398 997 43 399 945
consom./LFI		- 8,1 %		- 6,5 %
consom. 12/11		+ 5 %		+ 9 %
Naturalisation et accès à la nationalité	1 900 000 1 738 924	8 650 000 6 554 979	1 900 000 1 703 532	1 850 000 1 712 927
consom./LFI		- 24,2 %		- 7,4 %
consom. 12/11		+ 277 %		+ 1 %
Action d'intégration des réfugiés	17 493 108 17 964 305	17 631 107 18 423 832	17 493 108 17 982 772	17 631 107 18 603 832
consom./LFI		+ 4,5 %		+ 5,5 %
consom. 12/11		+ 3 %		+ 3 %

Source : rapport annuel de performances 2012.

N.B. : en consommation sont indiquées les dépenses réelles, après corrections techniques et comptables.

1. Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique : une externalisation toujours plus poussée

L'intégralité des crédits de cette action 11 est dédiée au principal opérateur principal du programme 104 : que ce soient les dotations inscrites au titre de sa subvention pour charges de service public, qui a été réduite en cours d'exercice de 13,3 à 10,4 millions d'euros, ou les rattachements de crédits des Fonds européens. Ceux-ci, évalués à 3,9 millions en loi de finances initiale, ont été complétés pour atteindre 5,1 millions d'euros. L'OFII a ainsi reçu 15,5 millions d'euros de l'action 11 en 2012, soit 1,8 million d'euros de moins que les prévisions initiales (- 10,3 %) et près de 2,4 millions d'euros de moins que l'exécution 2011 (- 14 %).

Les autres contributions issues du budget de l'État ou transitant par celui-ci (notamment des programmes 303 et 301 *Développement solidaire et migrations*) ayant suivi la même tendance, plus que jamais l'essentiel des ressources de l'Office repose sur les taxes affectées à l'établissement. Elles auraient représenté un montant de 148,5 millions d'euros en 2012.

Pour assurer l'ensemble de ses missions (en matière d'accueil et d'intégration, d'aide au retour et à la réinsertion, de mise en œuvre des procédures liées à l'immigration régulière, de santé publique, *etc.*), l'Office a dépensé 178,5 millions d'euros.

On relèvera qu'il aura réussi à descendre en-deçà du plafond d'emplois défini pour 2012 (820 ETP) bien qu'il soit parti d'un effectif très supérieur au plafond attendu pour 2011 (850 au lieu de 835) – ce qui lui avait été vivement reproché l'an dernier.

2. Autres actions d'intégration des étrangers en situation régulière : des dépenses multiformes

Pour un total de 42,6 millions d'euros de dépenses en AE et de 43,1 millions en CP, ce poste, consommé à plus de 92 %, regroupe diverses interventions ne relevant pas de l'OFII : la subvention pour charges de service public de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) de 2,7 millions d'euros, les aides financières versées aux gestionnaires des foyers de travailleurs migrants ou à certains de leurs résidents pour un montant consommé de 11,3 millions d'euros, ainsi que de nombreuses interventions en faveur de la promotion sociale et professionnelle des personnes immigrées.

Une partie limitée de ces dernières (4,4 millions d'euros) a fait l'objet d'un appel à projets national. Les autres (20,4 millions d'euros) sont distribuées à des associations têtes de réseau ou dans le cadre des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) sans réelle lisibilité de l'utilisation de ces crédits et de leurs résultats. Le Rapporteur spécial a décidé d'en faire l'objet de son contrôle budgétaire en 2013.

3. Naturalisation et accès à la nationalité et Actions d'intégration des réfugiés

Une partie des AE provisionnées pour couvrir le nouveau bail de la sous-direction de l'accès à la nationalité française a pu être annulée en fin de gestion. Celles-ci n'ont donc été consommées qu'à hauteur de 75,8 % des crédits initialement votés (soit 6,6 millions d'euros).

A contrario les dépenses en faveur des réfugiés ont dépassé les prévisions d'environ 0,8 million d'euros, pour atteindre autour de 18,5 millions d'euros, en raison de la prise en charge de deux nouveaux dispositifs d'accueil (2,3 millions).

B. UNE PERFORMANCE MAL ÉVALUÉE

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 » a pour ambition de concrétiser le premier et principal objectif du programme « Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers ».

Il est heureux que la *JPE* du rapport annuel de performances le complète en précisant l'ampleur des interventions de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et les différentes populations concernées. Cela reste néanmoins, pour l'essentiel, un descriptif de son niveau d'activité, plutôt qu'une évaluation de la qualité et de la performance de ses actions. Il serait intéressant de profiter de la renégociation en 2013 du contrat d'objectif et de performance de l'opérateur pour imaginer des indicateurs plus complets.

Quant aux actions d'intégration ne relevant pas de son champ de compétence tout en représentant 53,7 % des dépenses du programme 104, aucune donnée, aucun indicateur ne sont fournis.

L'indicateur 1.1 n'offre lui-même plus qu'une vision partielle des résultats des formations linguistiques dont bénéficient les nouveaux immigrés puisqu'il ne s'attache qu'au diplôme initial en langue française (DILF) alors qu'est désormais proposé aux plus avancés un diplôme de niveau supérieur, le DELF A1 (diplôme élémentaire en langue française). Le taux atteint semble ainsi s'être dégradé entre 2011 et 2012, passant de 64,8 % à 55,4 % alors qu'en réalité le nombre global de certifications a augmenté de 1,5 % (18 039 diplômes délivrés en 2012).

Cela étant, même globalisés, ces résultats révèlent 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.

Concernant l'objectif n° 2 « Améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation », son (unique) indicateur 2.1 « Efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation » fait apparaître une nouvelle réduction du temps moyen d'instruction des dossiers (233 jours au lieu de 356 en 2011 et 331 en 2010) rendue possible grâce à la déconcentration des procédures.

Il montre aussi un taux de réformation pour irrecevabilité des propositions de naturalisation transmises par les préfectures extrêmement bas (0,5 %). Mais il ne dit rien des suites éventuellement données aux décisions défavorables des préfectures, ni du sort des recours devant la commission de recours contre les refus de visa.

JUSTICE

Commentaire de M. Étienne BLANC, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UN BUDGET PRIVILÉGIÉ	294
II. LE PROGRAMME 166 <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i>	294
A. UNE BAISSSE EN TROMPE L'ŒIL DES FRAIS DE JUSTICE	294
B. DES EFFORTS À CONSENTIR EN MATIÈRE D'EXÉCUTION DES PEINES	295
III. LE PROGRAMME 107 <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i>	296
A. LA RÉDUCTION DU PROJET DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ	296
B. LA PERFORMANCE DÉPEND DU NOMBRE D'INCARCÉRATIONS SUR LEQUEL L'ADMINISTRATION N'A PAS D'INFLUENCE	297
IV. LE PROGRAMME 182 <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i>	298
A. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS A PERMIS UNE STABILISATION DE LA MASSE SALARIALE	298
B. LE SOUCI DE MAÎTRISER LES DÉLAIS ET LES COÛTS	298
V. LE PROGRAMME 101 <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i>	299
A. LA RÉFORME DE LA GARDE À VUE MOINS COÛTEUSE QUE PRÉVU ...	299
B. UNE DIMINUTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES	299
VI. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE	300
A. LES PROJETS IMMOBILIERS ONT RENDU NÉCESSAIRE UN ABONDEMENT EN COURS D'EXERCICE	300
B. LA GÉNÉRALISATION DE L'APPLICATION CASSIOPÉE	300
VII. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE	301

I. UN BUDGET PRIVILÉGIÉ

Avec un budget de plus de 7,3 milliards d'euros et un plafond d'emplois en croissance fixé à 76 887 agents, la mission *Justice* a bénéficié en 2012 d'une nouvelle progression de ses moyens, autant humains (hausse réelle des effectifs) que matériels (mise en œuvre de plusieurs projets immobiliers). Cette évolution singulière au sein du budget de l'État traduit la priorité conférée à cette politique depuis une dizaine d'année.

En 2012, le budget global (loi de finances initiale et abondements survenus en cours d'exercice) de la mission s'est élevé à 9 767 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 7 392 millions d'euros de crédits de paiement (CP). Sur ces montants, 9 215 millions d'euros d'AE (94,3 %) et 7 300 millions d'euros de CP (98,8 %) ont été consommés. Par rapport à 2011, la dépense s'est inscrite en hausse respectivement de 27 % et de 2,7 %.

La hausse beaucoup plus importante des engagements traduit l'ampleur des projets immobiliers du ministère : un programme immobilier d'urgence a ainsi été mis en œuvre dès l'été 2012, poursuivant la rénovation les établissements pénitentiaires les plus dégradés. Dans le même temps, un programme pluriannuel de plus grande ampleur a été arrêté portant sur la restauration, la fermeture ou la construction de nouveaux établissements.

Parallèlement, des travaux d'envergure de rénovation des juridictions ont été lancés, avec notamment la décision de construire, en partenariat public-privé, un nouveau palais de justice à Paris dans le quartier des Batignolles. Par ailleurs, l'ensemble des services centraux du ministère seront regroupés sur deux sites : celui, historique, de la place Vendôme et l'immeuble à construire « Millénaire 3 », situé porte d'Aubervilliers.

II. LE PROGRAMME 166 JUSTICE JUDICIAIRE

Ce programme rassemble les crédits de l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire, le Casier judiciaire national et l'École nationale des greffes.

A. UNE BAISSÉ EN TROMPE L'ŒIL DES FRAIS DE JUSTICE

Ce programme a bénéficié en 2012 de 3 588 millions d'euros d'AE et de 2 961 millions d'euros de CP. Les abondements et les annulations ont respectivement porté ces montants à 4 598 et 3 015 millions d'euros. Sur ces sommes, 4 300 millions d'euros d'AE et 2 999 millions d'euros de CP ont été réellement consommés, soit respectivement 93,5 % et 99,5 %.

Les effectifs relatifs à la justice judiciaire se sont élevés, en 2012, à 30 575 agents, magistrats et fonctionnaires confondus, ce qui correspond à une augmentation de 25 postes par rapport à 2011, mais à un déficit de 562 personnes

par rapport au plafond d'emplois autorisé en loi de finances initiale (31 137 ETPT). Les mesures catégorielles adoptées en 2012 n'ont concerné que les magistrats et se sont élevées à 4,9 millions d'euros (9,4 millions d'euros en année pleine). Conjuguée à la hausse, même faible, du nombre d'emplois, elles ont abouti à une hausse de 2,1 % des dépenses de personnels qui ont été portées de 2 003 millions d'euros en 2011 à 2 046 millions d'euros en 2012.

Les frais de justice pénale, qui constituent la composante essentielle des frais de justice, se sont élevés à 264,6 millions d'euros en 2012, en baisse de 12,4 % par rapport à 2011 (302,2 millions d'euros). Cette diminution résulte, selon le ministère, principalement de la mise en œuvre d'un circuit simplifié de paiement mensuel des prestataires ainsi que de la mise en place d'une nouvelle grille tarifaire des prestations en matière d'interceptions téléphoniques. La Cour des comptes souligne toutefois que la mauvaise imputation de certaines dépenses de médecine légale pour un montant estimé à 53,9 millions d'euros a également contribué, mais de manière purement artificielle, à réduire le montant de ces frais.

B. DES EFFORTS À CONSENTIR EN MATIÈRE D'EXÉCUTION DES PEINES

Le programme *Justice judiciaire* poursuit cinq objectifs qui sont mesurés par dix-sept indicateurs très détaillés. Il en ressort que les délais moyens de traitement des procédures civiles, très variables selon les juridictions, s'écartent des objectifs assignés : 6 mois pour une cible de 4,8 pour les tribunaux d'instance, 7,3 mois pour un objectif de 6,8 pour les tribunaux de grande instance, 13,3 mois au lieu de 10 pour les conseils des Prud'hommes... Seule la Cour de Cassation respecte la prévision (15,1 mois pour traiter une affaire), mais ce n'est pas la juridiction qui concerne le plus directement les justiciables. Le nombre d'affaires traitées par magistrat augmente légèrement par rapport à 2011, mais reste en deçà des objectifs fixés : 478 au lieu de 493 pour les tribunaux de grande instance, 263 au lieu de 270 pour les magistrats siégeant en cours d'appel.

En matière pénale, le nombre d'affaires traitées par chaque magistrat du parquet a fortement augmenté, passant de 901 en 2011 à 958 en 2012. La cible de 975 n'a pas été atteinte et des efforts seront encore demandés aux procureurs puisque l'objectif assigné pour 2013 a été porté à 1 110 affaires par magistrat.

Le Rapporteur spécial ne peut qu'attirer l'attention sur cette évolution qui, si la cible était atteinte, conduirait les magistrats du Parquet à traiter 16 % d'affaires en plus. Compte tenu des conséquences que revêtent, pour les justiciables, les décisions prises, il importe de veiller à ce que le temps consacré par les procureurs à l'examen de chaque dossier ne soit pas réduit de manière excessive.

Les taux de mise à exécution des peines ne sont connus qu'avec du retard, c'est la raison pour laquelle seuls sont disponibles les chiffres de l'exercice 2011. Au cours de cette année-là, 92 % des peines d'emprisonnement avaient été exécutées, de même que 97 % des condamnations à des travaux d'intérêt général.

En revanche, seules 82 amendes sur 100 ont été recouvrées, chiffre que le Rapporteur spécial considère comme encore insuffisant, même s'il est en progression par rapport à l'exercice précédent (73 %). L'objectif de recouvrement des amendes pénales, fixé à 56,5 % en 2012 et à 57 % en 2013 n'est pas assez ambitieux et doit absolument être revu à la hausse.

III. LE PROGRAMME 107 ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales mais contribue également à l'insertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues.

A. LA RÉDUCTION DU PROJET DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Le programme 107 a bénéficié d'un budget initial de 4 691 millions d'euros d'AE et de 3 013 millions d'euros de CP. Les ouvertures et annulations survenues en cours d'exercice ont porté le montant des AE à 4 787 millions d'euros tandis que les CP ont été réduits à 2 971 millions d'euros en raison de la décision du gouvernement issu des dernières élections de ne pas reprendre en totalité le projet de construction de nouvelles prisons financées en partenariat public-privé. Sur ces montants, 3 338 millions d'euros (69,7 %) d'AE et 2 965 millions d'euros (99,8 %) de CP ont été effectivement consommés.

La Cour des comptes souligne la progression importante des frais de fonctionnement de ce programme (570 millions d'euros en 2010, 613 millions en 2011, 690 millions en 2012), liés en particulier au développement, jusqu'en 2012, de la gestion déléguée d'un nombre croissant d'établissements pénitentiaires.

En 2012, le programme comptait 35 080 fonctionnaires, soit 302 de plus qu'en 2011. Il comptait toutefois 431 agents de moins que le nombre prévu en loi de finances initiale. Les recrutements ont essentiellement concerné les personnels de surveillance ainsi que les personnels administratifs et techniques. Les dépenses en personnel se sont élevées à 1 900 millions d'euros pour un total de 1 902 millions d'euros ouverts, ce qui représente un taux de consommation de 99,9 %. Malgré des mesures catégorielles particulièrement modérées (2,4 millions d'euros, soit 68 euros par agent), la masse salariale a progressé de 4,3 % en raison de l'augmentation des effectifs.

B. LA PERFORMANCE DÉPEND DU NOMBRE D'INCARCÉRATIONS SUR LEQUEL L'ADMINISTRATION N'A PAS D'INFLUENCE

L'administration pénitentiaire poursuit six objectifs qui sont quantifiés par treize indicateurs de performance. Le taux d'évasion de détenus placés sous la garde de l'administration pénitentiaire s'est élevé à 2,2 pour 10 000 détenus, en hausse par rapport à 2011 mais ce chiffre est en conformité avec les prévisions. Sans surprise, le taux d'évasion des détenus se trouvant hors établissement pénitentiaire, en aménagement de peine, est plus élevé (52,8 pour 10 000), mais a diminué par rapport à 2010 et 2011 (respectivement 61,4 et 59,6) et reste inférieur aux prévisions (60). Même s'il reste toujours trop élevé, le taux d'agression contre le personnel est, lui aussi, orienté à la baisse : 16,7 pour 10 000 détenus, contre 20,4 en 2011 et 17,8 en 2010.

L'augmentation continue du nombre de personnes incarcérées est une variable sur laquelle l'administration pénitentiaire n'a aucune prise mais qui exerce un effet dynamique sur plusieurs aspects de la dépense et de la performance. Conséquence mécanique de la hausse de la population carcérale, le nombre de détenus par cellule a crû entre 2011 et 2012, passant de 1,30 à 1,35 pour un objectif fixé à 1,19. Pourtant, le taux de personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine (surveillance électronique, semi-liberté) a augmenté, passant de 18 % à 20 %.

L'amélioration des conditions de détention est aussi un objectif de l'administration pénitentiaire. À ce titre, le taux d'occupation des unités de vie familiales (UVF) s'est légèrement accru en 2012, atteignant 67 % pour une cible de 70 %. Le taux d'occupation des parloirs familiaux a bondi, passant de 52 % en 2011 à 63 % en 2012.

Le pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation professionnelle ou d'une scolarisation dispensée par l'éducation nationale reste faible : 9,5 % dans le premier cas, 24,5 % dans le second. Ces chiffres évoluent peu d'une année sur l'autre et sont proches des objectifs fixés, respectivement, à 10 % et 25 %. Le taux de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée diminue, passant de 39,1 % en 2011 à 37,7 % en 2012. Environ les deux tiers d'entre eux sont occupés par le service général qui gère le fonctionnement des établissements (propreté, entretien, restauration...), le tiers restant travaillant pour des entreprises extérieures.

En 2012, seuls 57,7 % des condamnés ont respecté totalement l'obligation d'indemniser les victimes. Ce résultat est en légère baisse par rapport aux années 2010 (59 %) et 2011 (58,5 %) et se situe en dessous de la cible fixée à 70 %. Il doit toutefois être pondéré au regard de la part des condamnés qui ont partiellement respecté l'obligation (22,2 %). Au total, la part des personnes ayant partiellement ou totalement indemnisé les victimes est relativement stable à près de 80 %.

IV. LE PROGRAMME 182 PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Ce programme est chargé, au sein du ministère de la Justice, du suivi des mineurs, tant en ce qui concerne les délinquants que les mineurs en danger. Il garantit, directement ou par les associations qu'il habilite et finance, la prise en charge des mineurs que lui confie l'autorité judiciaire.

A. LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS A PERMIS UNE STABILISATION DE LA MASSE SALARIALE

Ce programme a bénéficié en 2012 de 792 millions d'euros d'AE et de 772 millions d'euros de CP. Les abondements et annulations ont respectivement porté ces montants à 797,4 et 761,8 millions d'euros. Sur ces sommes, 771,5 millions d'euros d'AE et 754 millions d'euros de CP ont été consommés, soit respectivement 96,8 % et 99,1 %.

Le programme comptait, l'an dernier, 8 201 agents, soit 172 de moins qu'en 2011 et 194 de moins que ce qui avait été autorisé en loi de finances initiale (8 395) pour 2012. Cette baisse des effectifs, dans un ministère où l'emploi augmente globalement, a permis de stabiliser le montant des rémunérations et charges sociales au niveau atteint en 2011 : 430,1 millions d'euros. Les mesures catégorielles limitées accordées au personnel (1,8 million d'euros) ne semblent pas avoir eu d'effet significatif sur le montant global de ces crédits.

B. LE SOUCI DE MAÎTRISER LES DÉLAIS ET LES COÛTS

La Protection judiciaire de la jeunesse poursuit quatre objectifs, assortis de onze indicateurs de performance. Le premier consiste à optimiser la prise en charge des mineurs délinquants, ce qui passe, notamment par la maîtrise du délai de prise en charge. Ce délai qui était de 13 jours en 2011 a été réduit à 12 jours en 2012, atteignant ainsi l'objectif qui était fixé.

Le taux de jeunes délinquants n'ayant pas récidivé dans l'année qui a suivi la clôture d'une mesure pénale a fortement progressé en 2012 puisqu'il s'est élevé à 86 %, contre 75 % en 2011. Les objectifs fixés à 72 % ou 73 % selon les années doivent absolument être fixés de manière plus ambitieuse.

Le coût de la journée en milieu ouvert s'est stabilisé à 11 euros, un niveau équivalent à 2010 et 2011 et légèrement en retrait par rapport aux prévisions. Le prix d'une journée en unité éducative d'hébergement collectif a augmenté (572 euros en 2012 contre 536 euros en 2011) en raison de travaux de transformation qui ont affecté les taux d'occupation, mais qui ne traduit pas une hausse structurelle. Le prix d'une journée en centre éducatif renforcé diminue légèrement, passant de 510 à 501 euros, ce qui résulte à la fois d'un travail de maîtrise des coûts de fonctionnement et d'une hausse importante du taux d'occupation.

V. LE PROGRAMME 101 ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Ce programme a pour objet de faciliter l'accès de tous à la justice et se traduit par la prise en charge par l'État de tout ou partie des frais de procédure et d'avocat pour les justiciables dont les ressources sont insuffisantes.

A. LA RÉFORME DE LA GARDE À VUE MOINS COÛTEUSE QUE PRÉVU

Ce programme était doté, en loi de finances initiale, de 403 millions d'euros d'AE et de 355 millions d'euros de CP. D'importantes annulations (respectivement de 91 et de 43 millions d'euros) ont réduit les moyens disponibles à 311 millions d'euros, intégralement consommés en AE comme en CP.

Selon la Cour des comptes, deux facteurs ont contribué à cette évolution : d'une part l'application en année pleine du droit de timbre dit « *de contribution pour l'aide juridique* » ; d'autre part le coût de la réforme de la garde à vue qui s'est avéré inférieur (45 millions d'euros) aux prévisions (103,8 millions d'euros) en raison d'un recours moindre que prévu à l'avocat. La réduction de 15,4 millions d'euros de l'important fond de roulement (56 millions d'euros en 2012) des Caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) a également contribué à la réduction de la dépense.

Le programme *Accès au droit et à la justice* ne compte plus d'effectifs ni de crédits de rémunérations depuis que ses agents ont été regroupés sur le programme support *Conduite et pilotage de la politique de la justice* (cf. *Infra*).

B. UNE DIMINUTION DES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES DEMANDES

Ce programme poursuit cinq objectifs assortis d'autant d'indicateurs. Il en ressort que le traitement des demandes d'aide juridictionnelles s'accélère : conformément aux objectifs, seuls 12 % des bureaux d'aide juridictionnelle traitent les demandes en plus de deux mois, alors qu'ils étaient 23 % en 2010 et 19 % en 2012. Le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle s'est élevé à 16,10 euros, en réduction par rapport à 2011 (17,45 euros) et en conformité avec l'objectif fixé à 17 euros au maximum.

Si 98 % des personnes accueillies dans les Maisons de Justice et du Droit (MJD) se déclarent satisfaites de la qualité de l'accueil, elles ne sont en revanche plus que 86 % à se déclarer satisfaites de la qualité du service, chiffre stable depuis plusieurs années, mais qui se situe en retrait par rapport à un objectif situé à 95 %. Enfin, 76 % des victimes d'infractions se déclarent satisfaites de l'aide qui leur est apportée, ce qui représente une hausse par rapport à 2011 (70 %).

VI. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

Ce programme support regroupe tous les moyens de l'administration centrale du ministère de la Justice, ainsi que les effectifs pourtant déconcentrés du programme 101 *Accès au droit et à la justice*.

A. LES PROJETS IMMOBILIERS ONT RENDU NÉCESSAIRE UN ABONDEMENT EN COURS D'EXERCICE

Ce programme a bénéficié d'un budget initial de 283 millions d'euros d'AE et de 280,5 millions d'euros de CP. Les ouvertures et les annulations de crédits survenues en cours d'exercice ont conduit à presque doubler le montant des AE (+ 226,3 millions d'euros) qui ont été portées à 509 millions d'euros dont 491 millions ont été consommés (96,5 %). Les CP, de leur côté, ont été réduits de 12,5 millions d'euros en cours d'exercice, ce qui les a portés à 268 millions d'euros dont 267 millions ont été consommés (99,6 %).

L'abondement exceptionnel enregistré en 2012 concerne l'investissement immobilier « Millénaire 3 » qui centralisera, à compter de 2016, les services centraux du ministère de la Justice à Paris. À elle seule, cette opération a mobilisé 215 millions d'euros.

Au 31 décembre 2012, le programme comptait 1 652 agents, soit 239 de plus qu'un an auparavant (+ 17 %), mais 170 de moins que ce qui avait été autorisé en loi de finances initiale. Compte tenu de diverses mesures de transfert dont ce programme a été affecté, la progression des emplois à périmètre constant s'établit à + 140, soit ce qui traduit une hausse de 9,9 %. En conséquence, les dépenses de fonctionnement, d'un montant de 112,8 millions d'euros, augmentent de 14 %.

B. LA GÉNÉRALISATION DE L'APPLICATION CASSIOPÉE

Ce programme poursuit cinq objectifs assortis de huit indicateurs portant sur des domaines variés couvrant l'ensemble des champs du programme. En 2012, 64 % seulement des décrets d'application ont été publiés dans l'année qui a suivi l'adoption d'une loi, ce que le Rapporteur spécial trouve insuffisant dans la mesure où un texte législatif, expression de la souveraineté nationale, reste inopérant s'il n'est pas rapidement accompagné des textes réglementaires permettant son application.

Sur le plan de l'immobilier judiciaire, seuls trois chantiers sur 25 ont subi un retard, ce qui est un chiffre raisonnable et similaire à celui de 2011. En revanche, huit projets, soit plus du tiers des chantiers, ont subi un dépassement de coût. Dans le domaine de l'immobilier pénitentiaire, les retards sont plus nombreux : 16 sur 29 chantiers alors que le nombre de projet en surcoût est le même : huit. Dans un cas comme dans l'autre, les surcoûts sont compris entre 2,5 % et 3,2 % de l'ensemble des opérations.

L'optimisation des moyens informatiques est mesurée par le taux de déploiement de l'application Cassiopée dans les juridictions. En 2012, pratiquement toutes les juridictions (99,2 %) avaient un accès à cette application, conformément à l'objectif. Ce fichier, qui centralise les informations relatives aux plaintes enregistrées, comprend notamment l'état civil, les coordonnées des prévenus, des témoins, des victimes et parties civiles. Après quelques débuts techniquement difficiles, Cassiopée s'est révélé être un outil extrêmement utile.

VII. LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

En 2012, le budget du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) était doté de 3,7 millions d'euros d'AE et de 3,5 millions d'euros de CP. Compte tenu des abondements intervenus en cours d'année, les ressources disponibles, dans les deux cas se sont retrouvées proches de 3,7 millions d'euros. Sur ces montants, seuls 2,9 millions d'euros d'AE et 3 millions d'euros de CP ont été dépensés. L'explication de cet écart provient du report à 2013 du déménagement du CSM, initialement prévu l'an dernier. Ce retard conduit à une économie pour 2012 de 700 000 euros.

Le Conseil supérieur de la magistrature s'est assigné trois objectifs portant d'une part sur les délais de décision, d'autre part sur les coûts de fonctionnement. Le délai utile d'examen des propositions de nomination du garde des sceaux s'est élevé à 56 jours pour les magistrats du siège et à 38 jours pour ceux du Parquet, pour des objectifs fixés à 90 jours. En revanche, le délai de traitement des plaintes des justiciables s'est établi à 150 jours pour un objectif de 120.

Les dépenses de fonctionnement par membre du CSM se sont élevées, en 2012, à 26 345 euros pour une prévision de 46 894 euros. Cette prévision avait été réalisée sur la base du transfert du siège du Conseil dont le report explique l'écart avec la réalisation de la dépense.

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES :
GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE
L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES
INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT ;
AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Commentaire de M. Jean-Marie BEFFARA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS : UN EXERCICE DIFFICILE POUR FRANCE TÉLÉVISIONS CONFRONTÉE À LA BAISSSE DE SES RECETTES PUBLICITAIRES.....	304
A. LA MISSION MÉDIAS : UNE LÉGÈRE SOUS EXÉCUTION MASQUANT DES DISPARITÉS PRESQUE RÉSORBÉES EN 2012	304
B. RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION <i>MÉDIAS</i>	305
1. Le programme 180 <i>Presse</i> : un important effort de maîtrise de la dépense.	305
2. Le programme 334 <i>Livre et industries culturelles</i> : une enveloppe tenue.....	307
3. Le programme 313 <i>Contribution au financement de l'audiovisuel</i> : une équation publicitaire difficile met en difficulté France Télévisions en 2012.....	308
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	308
C. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	309
1. Le produit de la contribution à l'audiovisuel public en 2012	309
2. La ventilation de la contribution à l'audiovisuel public entre ses bénéficiaires	309
D. LE COMPTE SPÉCIAL <i>GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN : UN DÉBUT D'EXÉCUTION APRÈS TROIS ANNÉES D'EXISTENCE</i>	310
II. LA PERFORMANCE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS EN 2012 ..	311
A. LA MISSION <i>MÉDIAS</i>	311
1. La performance du programme <i>Presse</i> : des résultats révélateurs d'une situation de fragilité pour le secteur.....	311
2. Livre et industries culturelles : une mesure de performance incomplète.....	312
3. L'action audiovisuelle extérieure : des indicateurs de gestion défailants.....	312
B. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC.....	313
1. France Télévisions : des performances satisfaisantes, une efficience à améliorer .	313
2. ARTE France : une gestion rigoureuse, une audience en progression	313
3. Radio France : des résultats en progression, une gestion maîtrisée.....	314
4. L'Institut national de l'audiovisuel : une politique patrimoniale efficace.....	314

Le secteur des médias, du livre et des industries culturelles doit faire face à d'importants défis – passage au numérique, modification toujours plus rapide des modes de consommation, concurrence nationale et internationale accrue. Dans ce contexte, les besoins de l'audiovisuel public sont importants dans le contexte nécessaire de maîtrise des dépenses publiques.

Par ailleurs, l'année 2012 a été caractérisée par :

– le maintien de la subvention budgétaire allouée à France Télévisions depuis la suppression de la publicité commerciale sur les services nationaux en soirée à la suite de la loi n°2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision ;

– la dissolution du groupement France Télé Numérique, chargé du passage à la télévision numérique, qui a été un succès ;

– la fusion sur le plan juridique d'AEF, France 24 et RFI (et sa filiale Monte Carlo *Daoualiya*) le 13 février 2012. Toutefois, le projet de fusion des rédactions a été abandonné afin de continuer à bénéficier de la richesse éditoriale ;

– la prise du décret du 13 avril 2012 relatif à la réforme des aides à la presse qui consacre la création du fonds stratégique de développement de la presse rassemblant notamment l'ancien fonds de modernisation de la presse et l'ancien fonds d'aide aux services de presse en ligne ;

– la réforme de la société de messageries de presse, Presstalis. Le plan de restructuration vise à rétablir l'équilibre financier de l'opérateur historique à l'horizon 2015. Deux accords associant les éditeurs, la société Presstalis et l'État ont été signés le 30 juillet et le 5 octobre 2012 définissant les efforts d'équilibre des parties. La négociation de ces accords s'est accompagnée de conflits particulièrement importants durant l'année ;

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS : UN EXERCICE DIFFICILE POUR FRANCE TÉLÉVISIONS CONFRONTÉE À LA BAISSÉ DE SES RECETTES PUBLICITAIRES

A. LA MISSION MÉDIAS : UNE LÉGÈRE SOUS EXÉCUTION MASQUANT DES DISPARITÉS PRESQUE RÉSORBÉES EN 2012

L'exécution des crédits de la mission fait apparaître une sous-exécution de 11 millions d'euros en 2012 contre 90,3 millions d'euros en 2011 : en effet, 98,4 % des crédits ouverts ont été consommés en AE et 99,1 % en CP. La consommation des crédits a donc été plus conforme à la prévision cette année, néanmoins, cette réalité masque des disparités persistantes entre les programmes.

Les crédits consacrés à l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF) ont fortement diminué en 2012 par rapport à 2011 même si cette année encore, ils ont fait l'objet d'une augmentation infra-annuelle de plus de 8 millions d'euros contre

près de 45 millions d'euros en 2011 et ce en l'absence de tout contrat d'objectifs et de moyens susceptible de justifier ou d'expliquer cet abondement. Parallèlement, la dotation à France Télévisions a continué à augmenter en 2012, passant de 389,9 millions d'euros à 423,8 millions d'euros et a bénéficié d'une augmentation infra-annuelle de près de 10 millions d'euros.

B. RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION MÉDIAS

(en euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation (taux de consommation)	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2011	2012	2011	2012
Presse	421 477 426 417 903 237 (99,1 %)	385 820 042 374 885 205 (97,1 %)	419 922 560 413 560 761 (98,4 %)	390 320 042 384 916 450 (98,6 %)
Livre et industries culturelles	298 823 043 290 867 513 (97,3 %)	259 381 850 233 703 095 (90,1 %)	303 823 043 284 243 072 (93,3 %)	284 997 850 262 092 194 (91,9 %)
Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	524 000 918 401 178 066 (76,5 %)	452 974 391 461 639 777 (101,9 %)	523 959 999 401 096 066 (76,5 %)	452 974 391 461 727 464 (101,9 %)
Action audiovisuelle extérieure	206 519 846 251 486 760 (121,7 %)	150 087 308 158 637 308 (105,6 %)	206 504 467 251 486 760 (121,7 %)	150 087 308 158 637 308 (105,6 %)
TOTAL	1 450 821 233 1 361 435 576 (93,8 %)	1 248 263 591 1 228 865 385 (98,4 %)	1 454 210 069 1 350 386 659 (92,8 %)	1 278 379 591 1 267 373 416 (99,1 %)

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : rapport annuel de performances 2012

1. Le programme 180 Presse : un important 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 théoriquement identiques à l'autorisation parlementaire. Cette année toutefois, l'AFP a bénéficié d'un complément de 396 890 euros au titre de la compensation du montant versé au titre de la TVA qui est passée de 5,5 % à 7 %. Le COM qui lie l'État et l'AFP, signé le 18 décembre 2008, fixe le montant des abonnements pour l'année 2012 à 117 902 769 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 correctement calibrée en 2012 puisque 267 millions d'euros ont été consommés sur les 272,8 millions d'euros prévus alors que jusqu'en 2010, le dépassement était encore de 25 millions d'euros pour des prévisions de plus de 300 millions d'euros.

Les crédits de l'action 2 englobent les aides à la diffusion, au pluralisme et à la modernisation.

– Les aides à la diffusion

Le protocole d'accord signé le 23 juillet 2008 entre l'État, la presse et la Poste détermine le cadre des relations entre la presse et la **Poste** pour le transfert et la distribution jusqu'en 2015. L'État y confirme la mission de service public de transport postal de la presse confiée à la Poste dans le souci de garantir la pérennité de la diffusion sur l'ensemble du territoire national. Afin de compenser les surcoûts de cette mission de service public, l'État a apporté à la Poste en 2011, comme en 2009 et 2010, une contribution de 242 millions d'euros et en 2012, 232 millions d'euros. Cette contribution qui faisait 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* a fait l'objet d'une réunification au sein du programme *Presse* en loi de finances pour 2013.

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 millions d'euros en 2012 et qui a permis de couvrir 47 % du coût de transport des quotidiens, 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 45 millions d'euros de crédits budgétaires. La dotation de cette aide au portage est passée en 2009 de 8,25 millions d'euros à 70 millions d'euros. Cette aide est divisée en deux parts : la première dépend de la progression du nombre d'exemplaires (aide au flux) et la seconde du nombre d'exemplaires portés au cours des deux années précédentes (aide au stock). 14,6 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.

– Les aides au pluralisme

L'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires a consommé 99,7 % des crédits ouverts en LFI soit 9,1 millions d'euros.

L'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces a consommé 94 % des crédits soit 1,3 million d'euros.

Enfin, l'aide à la presse hebdomadaire régionale a consommé la totalité des crédits soit 1,4 million d'euros

Il est à noter que contrairement aux années précédentes, aucune catégorie d'aide n'a bénéficié d'abondements en cours de gestion en 2012.

– Les 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

En 2012, l'action publique en matière d'économie du livre a vu la poursuite du travail de production d'un cadre normatif pour le secteur adapté au livre numérique. Par ailleurs, l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012 du taux réduit de TVA à 7 % pour le livre numérique permet d'envisager le développement de ce marché en conciliant la rémunération des créateurs et le maintien d'un prix acceptable pour le lecteur. Au 1^{er} janvier 2013, ce taux a été ramené à 5,5%. Cependant, le taux de TVA fait l'objet d'un contentieux avec la Commission européenne qui a décidé de saisir la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) après l'échec de plusieurs mises en demeure. **Le rapporteur spécial estime que le taux de TVA n'emporte aucune distorsion de concurrence dans un marché pas encore mature.**

Enfin, la situation préoccupante des librairies indépendantes constitue un risque pour la diversité culturelle de notre pays. Le Gouvernement a engagé une large consultation professionnelle afin d'identifier les mesures efficaces qui permettraient de restaurer la rentabilité de ces commerces. **Le rapporteur spécial appelle en revanche, l'attention sur les distorsions de concurrence et les infractions au prix unique du livre que constitue la gratuité des frais de ports des livres vendus sur internet.**

La dotation du programme 334, lors de sa création en 2011, a été réalisée en prenant pour assiette les crédits inscrits en LFI 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. Le programme comporte deux actions *Livre et culture* et *Industries culturelles*.

En 2012, la mission a fait l'objet d'une modification de périmètre sur le programme 334 à la suite du transfert, décidé en 2011, de la subvention pour charges de service public à la Cinémathèque française vers le budget du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Le ministère de la Culture et de la communication a ainsi poursuivi en 2012 une pratique engagée depuis 2006 consistant à faire porter par le CNC des financements qui lui incombent jusqu'alors. Cette situation est critiquable car le financement intégral de la Cinémathèque française par le CNC constitue une débudgétisation.

3. Le programme 313 *Contribution au financement de l'audiovisuel* : une équation publicitaire difficile met en difficulté France Télévisions en 2012

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, le lendemain. Les crédits inscrits en LFI sur cette action s'élevaient à 423,8 millions d'euros. L'action 1 disposait en outre d'un report entrant de 28 millions d'euros à la suite de la performance exceptionnelle des recettes publicitaires en 2009, 2010 et 2011. 10 millions d'euros puis 6 millions d'euros ont été annulés sur cette action en LFR. La consommation résultant de ce schéma est ainsi de 435,9 millions d'euros.

Cette dotation complète 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 à France Télévisions était en 2012 de 2 571,3 millions d'euros pour un chiffre d'affaires global de 3 003,8 millions d'euros et un résultat net de 5,9 millions d'euros après impôts.

Par ailleurs, en 2012, France Télévisions est entrée dans une phase délicate en raison de la réduction du marché publicitaire due à la crise économique et à l'entrée de nouveaux acteurs que constituent les six nouvelles chaînes.

En revanche, suite à réduction budgétaire inscrite en LFI 2013, il a été proposé une modification du COM. À ce stade, aucun document n'a été communiqué au Parlement.

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 150 millions d'euros en AE comme en CP, le programme a vu ces montants revalorisés à hauteur de 8,6 millions d'euros en AE et en CP en loi de finances rectificative contre plus de 44 millions d'euros en 2011. La dérive budgétaire consécutive à la création d'AEF a commencé à être maîtrisée en 2012.

Les crédits supplémentaires avaient pour objet de financer :

- le solde du second plan de sauvegarde de l'emploi lié à la réorganisation du groupe consécutive à la fusion de RFI et France 24 avec AEF ;
- le retard du déménagement de RFI et Monte Carlo Daoualyia à proximité de France 24;
- Le maintien des anciennes grilles de programmes.

La dotation inscrite à ce programme a ainsi décri de 36,9 % en 2012 après une hausse de 21,7 % en 2011. **Le rapporteur spécial salue l'effort de maîtrise de la dépense et réitère sa demande de doter AEF d'un contrat d'objectifs et de moyens (COM)** afin de donner une visibilité à l'entreprise et permettre un meilleur contrôle parlementaire.

C. 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 2012

En 2012, le montant de la contribution à l'audiovisuel public s'est élevé à 125 euros en France métropolitaine et à 80 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.

Le produit des encaissements bruts de la contribution à l'audiovisuel public s'établit à 2 816 millions d'euros. Les frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie s'élevant à 28,2 millions d'euros en 2011, les encaissements nets se montent à 2 787,8 millions d'euros, soit une progression de 3,3 % par rapport à 2011.

Enfin les dégrèvements pris en charge par le budget général se sont élevés à 502,6 millions d'euros. Ils sont imputés sur la mission Remboursements et dégrèvements.

Au total, les recettes nettes s'élèvent à 3 290,4 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.

(1) France Télévisions, ARTE France, Radio France, AEF.

(2) L'Institut national de l'audiovisuel.

(en millions d'euros)

Programme / Action <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation (taux de consommation)	AE	CP
France Télévisions	2 135,4 2 135,4	2 135,4 2 135,4
Arte France	268,1 268,1	268,1 268,1
Radio France	622,9 622,9	622,9 622,9
Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	171,4 171,4	171,4 171,4
Institut national de l'audiovisuel	92,3 92,3	92,3 92,3
TOTAL	3 290,4 3 290,4	3 290,4 3 290,4

LFI : loi de finances initiale

FDC : fonds de concours

ADP : attributions de produits

Source : rapport annuel de performances 2012

D. LE COMPTE SPÉCIAL GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN : UN DÉBUT D'EXÉCUTION APRÈS TROIS ANNÉES D'EXISTENCE

Le compte d'affectation spéciale (CAS) retrace, en recettes, le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, (à ce stade 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.

La LFI pour 2013 a élargi le CAS aux fréquences pouvant être libérées par le ministère de l'Intérieur.

Ce dispositif permet de dé plafonner certaines dépenses et donc à les exclure de la norme de dépenses. Cette situation demeure critiquable au regard de l'orthodoxie budgétaire.

Les recettes rattachées en 2011 ⁽¹⁾ soit 936 millions d'euros ont été supérieures de 86 millions d'euros au montant inscrit en LFI. 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.

(1) Les années 2009 et 2010 n'avaient enregistrées aucune recette

L'exercice 2012 s'est, pour sa part, caractérisé par l'enregistrement sur le compte des recettes issues de l'attribution, le 22 décembre 2011, de la bande de fréquences 800 Mhz, qui a donné lieu à un produit global de 2 639 millions d'euros perçus en janvier 2012 et versés à parts égales sur le CAS et sur le budget général.

Les recettes du CAS se sont donc élevées à 1 320 millions d'euros.

Les dépenses se sont élevées à 1 100 millions d'euros et recouvrent la consommation de 51 % des crédits disponibles pour le programme 762 *Optimisation de l'usage du spectre hertzien* au titre de l'exercice 2012.

L'exercice 2012 se solde donc par un résultat positif, à hauteur de 220 millions d'euros.

Le solde cumulé (avec l'exercice 2011) du compte à fin 2012 s'élève à 1066 millions d'euros.

II. LA PERFORMANCE DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MÉDIAS EN 2012

A. LA MISSION MÉDIAS

Les indicateurs de performance de la mission ont peu évolué par rapport à l'exercice 2011.

1. La performance du programme Presse : des résultats révélateurs d'une situation de fragilité pour le secteur

– L'Agence France Presse : 2012, année de reprise fragile

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 et résultat net de l'AFP* rendent compte des performances de l'AFP.

La comparaison entre 2011 et 2012 fait apparaître une hausse de 11,3 % du chiffre d'affaires provenant des marchés à fort potentiel de croissance après une baisse de 1,4 % en 2011 par rapport à 2010 et une augmentation de 5,9 % pour le chiffre d'affaires provenant de l'offre multimédia.

Par ailleurs, l'augmentation brute du chiffre d'affaires global entre 2011 et 2012 est de 3,5 % en incluant les recettes de la convention d'État (toutefois le PAP 2012 prévoyait une augmentation de 11 %). Hors recettes de la convention d'État, la hausse du chiffre d'affaires a été de 4,7 % alors que le PAP prévoyait une hausse de 17,3 %.

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 1,744 milliard d'exemplaires diffusés en 2011 à 1,687 milliard d'exemplaires. Le second la jauge sur la diffusion de la presse par abonnement. Celle-ci continue de reculer en passant de 196 millions de titres à 194,5 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 dans un contexte d'argent public rare.

2. Livre et industries culturelles : une mesure de performance incomplète

Cinq indicateurs permettent de mesurer les performances du programme. Parmi ceux-ci figure l'indicateur 2.2 rendant compte des parts de marchés des librairies indépendantes qui étaient passés de 17,6 % en 2010 à 18 % en 2011 alors même que la cible proposée par le PAP 2012, 16,2 %, était particulièrement modeste et semblait prendre acte de la décadence programmée des librairies indépendantes, l'indicateur n'est pas renseigné. L'importance de maintenir la plus grande diversité et la meilleure vitalité des commerces culturels indépendants rend pourtant l'indication particulièrement nécessaire.

Parmi les indicateurs renseignés figure les chiffres de fréquentation des bibliothèques qui semblent également marquer le pas. 925 394 personnes ont fréquenté les salles de lecture de la bibliothèque nationale en 2012 contre 923 627 en 2011 et 11 072 594 personnes les bibliothèques municipales en 2012 contre 10 859 459 personnes en 2011.

3. L'action audiovisuelle extérieure : des indicateurs de gestion défailants

Le premier objectif *Proposer une offre reflétant la culture et les valeurs françaises et francophones dans un univers de média global* manque de précision. Les indicateurs sont en fait des indicateurs de moyens et ne disent rien de l'objectif. De plus, l'indicateur 1.1 *Part des dépenses de programmes dans les dépenses totales* n'est même pas renseigné pour France 24 et RFI. Il augmente légèrement pour TV5 Monde en passant de 66,1 % en 2011 à 66,5 % en 2012.

Par ailleurs, des indicateurs d'audience seraient particulièrement bienvenus.

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 » atteint presque sa cible cette année. Il affiche un résultat de 85,1 % contre 85,2 % prévu et 84,8 % en 2011. En revanche, celui mesurant la part des ressources propres s'affaïsse et confirme la dégradation des recettes publicitaires : 13,6 % de ressources propres contre 14,9 % attendu et 15,6 % en 2011 et 15,8 % en 2010.

Considérée dans sa globalité, l'audience du groupe se maintient aux niveaux de 2010 et 2011 voire progresse un peu, ce qui est 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. Dans leurs univers de référence respectifs, France 2, France 4 et France 5 affichent toutes des résultats positifs, témoignant d'audiences en progression. Enfin, France 3 semble avoir stoppé son déclin à nouveau entamé en 2008 et affiche 16,6 % de part d'audience contre 16,5 % en 2011 mais 19,3 % en 2008.

2. ARTE France : une gestion rigoureuse, une audience en progression

L'audience ne constitue plus enfin, un motif d'inquiétude, les résultats 2012 étant deux fois supérieurs par rapport à la cible du PAP pour Arte – 20,7 % d'audience contre 10 % espérés – et même en nette progression rapport aux réalisations de 2011 (15 %). Arte semble enfin avoir trouvé son public. La progression est nettement sensible en journée avec une progression de 1,2 % de part de marché. En revanche, le poids des 25 – 49 ans demeure en inférieur à la moyenne des autres chaînes d'où le prochain lancement de la stratégie numérique de la chaîne.

L'indicateur de maîtrise de la masse salariale est également un motif de satisfaction. Atteignant la cible du PAP, il témoigne d'une diminution des charges de personnel entre 2011 et 2012 après une année de dérapage, celles-ci représentant 7,3 % des dépenses totales contre 8,1 % en 2011.

3. Radio France : des résultats en progression, une gestion maîtrisée

On constate une légère augmentation de l'audience cumulée du groupe en 2012, 26,8 % contre 26 % 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.

L'audience cumulée de France inter progresse de 0,4 % cette année et atteint 10,9 % au total, celle de FIP de 0,3 % à 2,3 % et celle du réseau France Bleu de 0,2 % à 7,3 %.

Les audiences de France Musique et France Culture sont stables à respectivement 10,7 % et 8,6 %. En outre, France Musique n'atteint pas sa cible qui était de 10,9 % en ne réalisant que 10,7 %.

Deux stations semblent en difficulté. France Info qui voit son audience reculer de 0,1 % pour atteindre 8,9 % a entrepris depuis de revoir son concept datant de la création de la chaîne en 1987. Le Mouv' qui représente 0,4 % de l'audience, soit une perte de 20 % de ses auditeurs depuis 2011, est en phase de définition d'une nouvelle identité.

Les indicateurs de gestion sont en ligne avec les objectifs initialement fixés. Les charges de personnel sont maîtrisées. Ils représentent 57,3 % des charges d'exploitation contre 58,1 % en 2011.

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 3 points à la cible du PAP et atteint 80 % contre 73 % l'an dernier, tandis que le nombre d'heures accessibles en ligne pour le grand public s'établit à 36 685 pour un objectif de 32 424.

Les indicateurs de maîtrise de la masse salariale (53,7 % de frais de personnels contre 56,8 % prévu) et des frais généraux (3 % des dépenses totales contre 3,8 % indiqué dans le PAP) sont meilleurs que les objectifs affichés.

OUTRE-MER

Commentaire de M. Patrick OLLIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. DÉPENSES FISCALES : UN INDISPENSABLE OUTIL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À PRÉSERVER	317
A. UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DU NOMBRE DE DISPOSITIFS	317
B. UNE RÉDUCTION DU MONTANT DE LA DÉPENSE FISCALE.....	317
1. Une réduction des dépenses fiscales reflète le ralentissement de l'investissement Outre-mer	317
2. Un dispositif d'évaluation toujours défaillant dans le rapport annuel de performance.....	318
3. L'évaluation menée par la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale ...	319
II. LE PROGRAMME EMPLOI OUTRE-MER EST CENTRÉ SUR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES	319
A. L'EXÉCUTION 2012 MARQUÉE PAR DES DÉPENSES D'INTERVENTION RIGIDES	319
1. L'action 1 <i>Soutien aux entreprises</i> : des crédits consommés essentiellement en compensation des exonérations de charges sociales	319
2. L'action 2 <i>Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</i> : la difficile montée en puissance du service militaire adapté (SMA)	320
3. Unique opérateur du programme, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) a vu ses crédits encore diminuer	320
B. LE DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE MONTRE SURTOUT LA FAIBLE EFFICACITÉ DES EXONÉRATIONS SOCIALES....	321
III. LE PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER EST UN ENSEMBLE COMPOSITE D' ACTIONS, INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES	322
A. UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ D' ACTIONS.....	322
1. Aperçu général	322
2. Des dépenses essentiellement de titre 6	322
B. LE CARACTÈRE LACUNAIRE DU DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE.	323

L'année 2012 a été marquée par une certaine continuité de la politique en faveur des Outre-mer. Cette politique vise l'instauration dans tous les champs de l'action publique, d'une égalité réelle qui permette aux outre-mer de faire partie intégrante de la République et de promouvoir un développement solidaire. Cette année encore, cette politique passe par le maintien des dispositifs de défiscalisation.

L'année 2012 aura été également une année 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 par 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.

La mission Outre-mer était jusqu'en 2012 rattachée au ministère de l'Intérieur. Elle est gérée depuis par le ministère des Outre-mer.

La maquette budgétaire de la mission Outre-mer ne connaît aucune évolution en termes de structures des programmes en 2011 et 2012 et n'a connu aucune modification en gestion.

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 2012. Les crédits de la mission Outre-mer représentent à peine 13 % en autorisations d'engagement (AE) et 12 % en crédits de paiement (CP) de l'ensemble des dépenses de l'État consacré à l'outre-mer prévues dans la loi de finances pour 2012, en incluant les dépenses fiscales en faveur des départements d'outre-mer (DOM) et des communautés d'outre-mer (COM).

I. DÉPENSES FISCALES : UN INDISPENSABLE OUTIL D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À PRÉSERVER

A. UNE LÉGÈRE RÉDUCTION DU NOMBRE DE DISPOSITIFS

En 2011, 21 dépenses fiscales principales sur impôts d'État étaient rattachées directement à la mission *Outre-mer* : 8 dépenses fiscales au programme 138 et 13 au programme 123. Par ailleurs, 6 dépenses fiscales principales sur impôts locaux, prises en charge par l'État relèvent du programme 123.

En 2011, une nouvelle dépense fiscale a été créée alors qu'une dépense existante a été supprimée.

— 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.

En 2012, une autre dépense fiscale est supprimée : l'article 75 de la loi de finances initiale pour 2012 a supprimé, à compter du 31 décembre 2012, le dispositif « Scellier outre-mer », en effet, prévu à l'article 199 *septuagies* du CGI.

B. UNE RÉDUCTION DU MONTANT DE LA DÉPENSE FISCALE

1. Une réduction des dépenses fiscales reflet du ralentissement de l'investissement Outre-mer

Les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission *Outre-mer* en 2012 ont représenté près de 1,5 fois les CP exécutés la même année.

Le montant des dépenses fiscales rattachées aux programmes 123 et 138 réunis, était en constante progression jusqu'en 2011. Ils sont depuis en décroissance : 3 194 millions d'euros exécutés en 2010, 3 434 millions d'euros exécutés en 2011, 3 312 millions d'euros en LFI 2012 et 3 186 millions prévus en 2013. La dépense fiscale a donc diminué de 122 millions d'euros en 2012, soit un peu plus de 3,5 %.

La baisse de la dépense fiscale n'est pas forcément un indicateur positif en l'absence de modification des dispositifs. Il reflète surtout la baisse des investissements dans les Outre-mer en 2012 du fait de la crise économique mais aussi probablement du fait de la difficulté des anticipations indispensables à l'acte d'investir à cause des débats incessants autour des dispositifs de défiscalisations.

Le Rapporteur spécial estime qu'il faut préserver au mieux ces dispositifs qui sont de véritables outils d'aménagement du territoire.

2. Un dispositif d'évaluation toujours défaillant dans le rapport annuel de performance

Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, dix évaluations ont été lancées en 2011 par la DÉGÉOM, parmi lesquelles deux seulement concernent les dépenses fiscales : l'une la défiscalisation des investissements plaisir, l'autre la production de logement social neuf. Le Rapporteur spécial n'a pas eu accès à ces résultats que la Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution du budget de l'État sur la mission Outre-mer de mai 2013, qualifie d'« instructifs » sans plus de commentaires. L'évaluation de la production de logement social neuf a été conduite dans les départements de la Guyane et de La Réunion et portait sur les années 2009 à 2011. Elle est conduite actuellement dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique.

Le Rapporteur spécial recommande à nouveau de développer le nombre et la portée de ces évaluations compte tenu des montants en jeu. 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, l'exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion a coûté 190 millions d'euros pour un chiffre initial de 158 millions d'euros. De même, le régime des taux de TVA à 8,5 % et 2,1 % des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion a coûté 1 225 millions d'euros pour 1 100 millions d'euros prévus et la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements, territoires et collectivités d'outre-mer a coûté 355 millions d'euros au lieu de 315 millions d'euros.

3. L'évaluation menée par la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale

La délégation aux Outre-mer a procédé à une évaluation des dispositifs de défiscalisation visés aux articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B, 199 *undecies* C et 217 *undecies* du code général des impôts. Le rapporteur spécial était un des deux co-rapporteurs de la mission ⁽¹⁾. L'exposé des rapporteurs a procédé en trois temps :

– ils ont d'abord analysé le contenu des articles du code général des impôts instituant la défiscalisation et ils ont montré que le dispositif, quoique très complexe, est aussi très ingénieux et particulièrement bien adapté à la collecte de l'épargne en faveur de l'outre-mer ;

– ensuite, ils se sont livrés à une évaluation de ce dispositif. Ils ont montré que les résultats concrets obtenus sont très positifs et que la défiscalisation constitue un outil irremplaçable mis à la disposition des bailleurs sociaux.

– enfin, ils ont passé en revue les critiques apportées au système et formulé 11 propositions pour y répondre et pour aboutir à de nouvelles règles qui – tout en préservant le dispositif – permettent de remédier à ses principales faiblesses.

II. LE PROGRAMME EMPLOI OUTRE-MER EST CENTRÉ SUR LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES

Doté en loi de finances initiale (LFI) de 1 312,8 millions d'euros en AE et de 1 338,1 millions d'euros en CP, le programme 138 a finalement reçu 1 350,7 millions d'euros en AE et 1 385,6 millions d'euros en CP. Les AE ont été consommées à 99 % et les CP à 97,8 %.

A. L'EXÉCUTION 2012 MARQUÉE PAR DES DÉPENSES D'INTERVENTION RIGIDES

1. L'action 1 *Soutien aux entreprises* : des crédits consommés essentiellement 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.

(1) Rapport d'information n°1024 fait au nom de la Délégation aux Outre-mers par MM. Jean-Claude Fruteau et Patrick Ollier, députés. 15 mai 2013.

Ainsi, au titre des dépenses les plus rigides figure la compensation des exonérations de charges sociales (action 1 du programme 138) qui représente 1,08 milliard d'euros en 2012, soit près de 81 % des crédits du programme et 54 % des crédits de la mission. Ces dépenses ont très peu varié de 2011 à 2012. 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 4,5 millions d'euros de CP destinés à compenser les coûts de transport au profit des entreprises ultra-marines et 2,7 millions 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 difficile montée en puissance du service militaire adapté (SMA)

En février 2009, alors que les DOM étaient secoués par une violente crise sociale, le Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, a annoncé le doublement en trois ans des volontaires du SMA, qui passeraient ainsi de 3 000 à 6 000. Le RAP ne spécifie malheureusement pas le nombre global de volontaires en 2012.

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 2 516 nouveaux stagiaires en 2012 pour des crédits consommés de 46,1 millions d'euros en AE et 47 millions d'euros en CP pour des dépenses de fonctionnement hors titre 2 soit des taux de consommation des crédits ouverts de 87 % et de 91 %.

3. Unique opérateur du programme, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) a vu ses crédits encore 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 (8,6 millions d'euros en 2012). 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 2012 a été de 26,6 millions d'euros en AE comme en CP, contre respectivement 29 et 22 millions d'euros en 2011 et 53,8 et 52,2 millions en 2010. Le RAP ne donne malheureusement aucune information sur les raisons de ces diminutions.

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 depuis plusieurs années permet un suivi parlementaire cohérent.

– 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 1,4 point à celle constatée dans les entreprises non exonérées et s'est même dégradée par rapport à 2011. 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 2,7 points (pour une prévision de 2,5) à celle constatée dans les entreprises métropolitaines analogues. Il faut remarquer que contrairement à l'année 2010 où il s'agissait d'une croissance de l'emploi (+ 0,7 % outre-mer contre - 3,3 % en métropole), en 2012, ce bon résultat masque simplement une moindre destruction d'emplois en outre-mer (- 3 % en outre-mer contre - 5,7 % en métropole).

– les indicateurs rattachés à l'objectif 2 affichent des moins bons résultats 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 (71,9 % pour une prévision de 79 %).

III. LE PROGRAMME *CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER* EST UN ENSEMBLE COMPOSITE D' ACTIONS, INSUFFISAMMENT ÉVALUÉES

A. UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ D' ACTIONS

1. Aperçu général

Doté en loi de finances initiale de 805 millions d'euros en AE et de 628,3 millions d'euros en CP, le programme 123 a finalement reçu 861,1 millions d'euros en AE et 674,3 millions d'euros en CP. Le taux de consommation des AE a été de 97,5 %, celui des CP de 99,1 %.

Sur ce programme, il est à noter que les reports de 2011 sur 2012 sont également importants, à hauteur de 50 millions d'euros ; par ailleurs, une contribution au collectif est opérée par l'annulation de 4,9 millions d'euros en LFR.

L'exécution sur ce programme a absorbé les reports issus de 2011 puisque le montant des crédits restant disponible (21 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP) est significativement inférieur à celui des reports issus de l'année précédente (57 millions d'euros en AE et 47 millions d'euros en CP).

Sur l'action 1 *Logement*, le montant des restes à payer au titre de la LBU est évalué à la fin 2012 à 920 millions d'euros, contre 901 millions d'euros au 31 décembre 2011. Des efforts ont été réalisés par le ministère en 2010 et 2011 dans l'annulation des AE relatifs à des projets non concrétisés. Un travail sur les restes à payer et la mise en place d'échéanciers de paiement a été réalisé en fin de l'année 2011 et au cours de l'année 2012, qui a été pris en compte dans le cadre de la préparation du budget 2013. Toutefois, compte tenu des montants en jeu, il est à noter que la soutenabilité des politiques pluriannuelles, en l'occurrence contrats de projets et aides au logement, reste très fragile.

Par ailleurs, la sous-budgétisation depuis plusieurs années de la ligne affectée à la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon (4 039 000 euros budgétés en LFI, alors que le coût accepté par l'État est supérieur et évolue à la hausse) n'a pas permis d'honorer l'ensemble des dépenses dues au titre des marchés conclus pour la desserte internationale, qui s'élevaient à plus de 8 millions d'euros. Des redéploiements en 2012 ont permis de régler l'essentiel des dettes qui couraient depuis 2010.

2. Des dépenses essentiellement de titre 6

Les dépenses afférentes au fond de continuité territoriale de 41,8 millions d'euros en AE 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, la LADOM pour les DOM, Saint Martin et Saint-Barthélemy. 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 151,7 millions d'euros en AE et de 118,1 millions d'euros en CP 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 230 millions d'euros en AE et de 227 millions d'euros en CP. 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 indicateur de moyen : l'indicateur 1.1 « Pourcentage des crédits de l'action n° 1 « Logement » engagés dans le cadre d'une convention d'action foncière » et par un indicateur mesurant le profil du public du parc social locatif : l'indicateur 1.2 « Part des ménages logés dans le parc social locatif ayant des ressources inférieures à 60 % du plafond LLS ». Ces indicateurs ne permettent en aucun cas de mesurer si l'objectif *Mieux répondre au besoin de logement social* est atteint.

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Commentaire de M. Michel VERGNIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 112 <i>IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>.....	326
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES ANNULATIONS DE CRÉDITS ET DES RETRAITS D'ENGAGEMENT	326
B. UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE	328
II. LE PROGRAMME 162 <i>INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</i>	328
A. DU RETARD DANS L'EXÉCUTION D'UNE DES QUATRE ACTIONS DE LA MISSION : L'ACTION PLAN D'INVESTISSEMENTS POUR LA CORSE	328
B. UNE PERFORMANCE GLOBALE SATISFAISANTE.....	329

La mission *Politique des territoires* est le support d'une partie des crédits consacrés à la politique publique d'aménagement du territoire.

Elle était présentée jusqu'à présent dans les documents budgétaires comme conduite pour atteindre un double objectif : la promotion d'un développement compétitif et durable des territoires d'une part, leur aménagement solidaire et équilibré d'autre part. L'année 2012 marque le début d'une réflexion globale sur la finalité de cette politique et les moyens, tant administratifs que financiers, à mettre en œuvre pour faire de l'égalité de traitement des territoires et du partenariat renforcé entre l'État et les collectivités territoriales les nouvelles priorités⁽¹⁾.

Interministérielle, la mission compte deux programmes de nature différente :

– le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* regroupe des dispositifs d'intervention et des moyens de fonctionnement alloués à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) 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 (72 % des AE et 82 % des CP 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 identifiées dans l'espace et dans le temps.

La mission était dotée en loi de finances initiale (LFI) de 340,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 341 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Son exécution budgétaire en 2012 montre une réalisation en retrait par rapport à la prévision, les AE ayant été consommées à hauteur de 77 % et les CP de 88 %.

I. LE PROGRAMME 112 *IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES ANNULATIONS DE CRÉDITS ET DES RETRAITS D'ENGAGEMENT

En 2012, les faits marquants de l'exécution budgétaire de ce programme sont :

(1) Un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) est prévu pour la fin de l'année 2013. Les décisions prises s'appuieront sur les conclusions et les recommandations de deux rapports remis au ministère de l'Égalité des territoires et du logement au début de cette année : le rapport de M. Eloi Laurent, pour la définition des termes de l'égalité du territoire et le rapport de M. Thierry Wahl, pour la préfiguration d'un Commissariat à l'égalité des territoires. Ces rapports sont accessibles sur le site www.verslegalite.territoires.gouv.fr.

– l’annulation d’un volume significatif de crédits. Le montant total des crédits annulés s’élève à 23,5 millions d’euros en AE et 47,2 millions d’euros en CP ⁽¹⁾, soit plus de 8 % des AE et 15 % des CP votés en LFI ;

– des écarts significatifs sur les engagements. En effet, dans CHORUS, les retraits d’AE effectués en année *n* sont retranchés des AE consommées la même année. Sur l’exercice 2012, la consommation affichée dans le rapport annuel de performances (RAP) est de 189,8 millions d’euros d’AE consommées pour un montant d’AE disponibles de 265,9 millions d’euros, soit un taux de consommation apparent de 71 %. Dans les faits, le niveau des AE réellement consommées doit être majoré de 55,4 millions d’euros, ce qui porte le taux de consommation à 92 %.

Cette minoration artificielle de la consommation des AE amoindrit la qualité de l’information contenue dans le RAP car il n’est finalement pas rendu compte de la consommation réelle des crédits engagés. Interrogé par le rapporteur spécial sur ce point, le délégué interministériel de la DATAR, responsable du programme, a indiqué qu’un effort de clarification sur les retraits d’engagement des années antérieures serait effectué dès l’examen de la prochaine loi de règlement.

Par ailleurs, toujours sur un plan formel, il conviendrait que la justification au premier euro (JPE) du RAP rappelle les montants de crédits de la programmation initiale, pour permettre au lecteur de mesurer les écarts à la prévision. Une attention particulière devrait également être portée à l’exactitude des imputations budgétaires car les erreurs mentionnées, pour des montants non significatifs, alourdissent et compliquent la compréhension du document.

Les annulations de crédits constatées ont porté sur l’intégralité de la réserve de précaution et le budget prévu pour les pôles d’excellence rurale (PER), soit 25 millions d’euros en AE et 30 millions d’euros en CP. Cette politique est financée par des contributions de différents programmes, regroupées au sein d’un Fonds ministériel mutualisé (FMM) dont la gestion est confiée à l’Agence de Services et de Paiements (ASP). Pour la seconde génération de PER, le montant total des crédits de l’État s’élève à 159 millions d’euros, dont 115 millions d’euros du FNADT. La trésorerie de l’ASP étant suffisante à la fin de l’année 2012, la contribution du programme a été annulée (surgel en fin d’année) et les crédits reportés pour 2013, à hauteur de 22,3 millions d’euros en AE et 2 millions d’euros en CP.

Les retraits d’engagement constatés proviennent principalement de la mise en œuvre de la prime pour l’aménagement du territoire (PAT). Le niveau de consommation réel des crédits de la PAT s’élève à près de 34 millions d’euros en AE, un niveau proche de la prévision (38,6 millions d’euros).

(1) Ces annulations de crédit ont été décidées à hauteur de 14,8 millions d’euros en AE et CP en loi de finances rectificative pour 2012 et de 8,6 millions d’euros en AE et 32,3 millions d’euros en CP par décret d’avance.

En revanche, des écarts significatifs apparaissent sur les engagements du Gouvernement (pôles de compétitivité, grappes et CRSD⁽¹⁾), avec 24 millions d'euros en AE et 24,4 millions d'euros en CP pour une prévision de 31,2 millions d'euros AE et 43,5 millions d'euros en CP. Les crédits ont été redéployés sur les contrats de projets État-régions (CPER), pour lesquels l'exécution en AE est supérieure à la prévision (115 %).

B. UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE

Le dispositif d'évaluation de la performance du programme est stabilisé autour de trois objectifs et de huit indicateurs. En 2012, les résultats sont mitigés, trois indicateurs seulement affichant des résultats dépassant la prévision. Deux autres avoisinent la prévision tandis que les derniers n'atteignent pas les objectifs.

Apprécier la performance d'ensemble du programme est difficile car celui-ci est constitué d'un nombre de dispositifs très variés, et 20 % des crédits ne sont couverts par aucun indicateur (FNADT, pôles de compétitivité, grappes...). Pour les indicateurs en place, leurs résultats peuvent être impactés par des aléas conjoncturels (taille des dossiers pour l'indicateur 1.1 ou vacances de postes pour l'indicateur 1.2) sans lien avec le pilotage budgétaire. Enfin, l'indicateur qui affiche les meilleurs résultats (3.2) n'est pas un véritable indicateur de performance mais un indicateur de suivi de la gestion.

La DATAR a conduit en 2012 une réflexion sur la présentation et le contenu du document de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire* et proposé un indicateur synthétique permettant d'évaluer l'intégralité de la politique transversale d'aménagement du territoire, basé sur la mesure de la disparité entre les PIB des régions. Faute de validation par la direction du Budget, ce nouvel indicateur n'a cependant pas pu être intégré au DPT 2013.

II. LE PROGRAMME 162 INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

A. DU RETARD DANS L'EXÉCUTION D'UNE DES QUATRE ACTIONS DE LA MISSION : L'ACTION PLAN D'INVESTISSEMENTS POUR LA CORSE

Doté en loi de finances initiale de 46,9 millions d'euros en AE et de 36 millions d'euros en CP, le programme 162 a été abondé en 2012 par un fonds de concours en provenance de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour 30 millions d'euros en AE et de 33 millions d'euros en CP. Après mouvements de régulation et un report de 20 millions d'euros de crédits de l'AFITF (CP non consommés en 2011), le total des crédits ouverts s'élève à 74,5 millions d'euros en AE et 86,7 millions d'euros en CP. Les taux de consommation sont de 97 % en AE mais seulement de 60 % en CP.

(1) Contrats de redynamisation des sites de défense.

Cet écart par rapport à la prévision provient de l'exécution de la principale action du programme, l'action 4 *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse*, qui représente 80 % des AE consommées. Le tableau ci-après récapitule les données de l'exécution 2012 et montre que 34,3 millions d'euros en CP sont finalement restés sans emploi à la fin de l'année.

EXÉCUTION DE L'ACTION 4 PEI CORSE EN 2012

(en millions d'euros)

	AE	CP
PLF	28,5	18,7
LFI	26,4	16,6
Fonds de concours prévisionnel (AFITF)	30	40
Fonds de concours effectif (AFITF)	30	33
Report de crédits de l'AFITF non consommés en 2011	-	20
Total des crédits disponibles	56,4	69,6
Montant des crédits consommés	54,7	35,2
Taux de consommation	97 %	50 %

Source : projet et rapport annuel de performances pour 2012.

C'est la réalisation de l'axe 2 Renforcer les infrastructures de mise en valeur du territoire insulaire qui est à l'origine de cet écart à la prévision. La consommation moindre que prévue (30,2 millions d'euros en AE et 19,5 millions d'euros en CP pour une prévision de 36 millions d'euros en AE et 55 millions d'euros en CP) s'explique par le ralentissement conjoncturel du rythme de programmation constaté depuis 2010 qui entraîne un décalage de l'échéancier de paiement des opérations.

L'exécution budgétaire des trois autres actions de la mission (action 1 *Qualité des eaux en Bretagne*, action 6 *Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin*) et action 8 *Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe* est très proche de la prévision et n'appelle pas de commentaire particulier.

B. UNE PERFORMANCE GLOBALE SATISFAISANTE

Pour rappel, le programme 162 est un programme spécifique au sein du budget de l'État et fonctionne selon des principes de gestion dérogatoires à ceux de la LOLF.

En effet, conçu pour améliorer et accélérer la conduite d'actions interministérielles territorialisées à enjeu de portée nationale, il réunit par action un ensemble de crédits obtenus par prélèvements sur plusieurs programmes. Cette enveloppe de crédits est fongible au sein des actions du programme, ce qui donne la souplesse de gestion et la réactivité nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés.

L'appréciation de la performance prend dans le cas présent une importance particulière. En effet, les résultats obtenus conditionnent pour une large part le maintien de ce programme particulier dans l'architecture budgétaire, et au-delà, l'existence de la mission entière puisqu'elle ne pourrait pas être reconduite avec un programme unique (le programme 112).

Les actions de ce programme, voisines en termes d'objectifs poursuivis mais portant sur des problématiques très différentes, ne permettaient pas la définition d'objectifs stratégiques transversaux et communs à chacune d'entre elles. Pour cette raison, il était initialement prévu de n'associer à chaque action qu'un seul objectif et un seul indicateur. Depuis 2009, le dispositif de mesure de la performance s'est largement étoffé, et en 2012, il est toujours constitué d'un objectif par action mais les indicateurs ont été déclinés en plusieurs sous-indicateurs (9 au total).

En 2012, sur les 11 mesures effectuées, la quasi-totalité montre des résultats positifs, les objectifs ayant été atteints ou presque. La seule contre-performance porte sur le sous-indicateur de l'action 4 PEI Corse qui mesure le taux moyen d'avancement des projets lancés il y a trois ans. La réalisation est en effet de 36,7 % pour un objectif fixé à 55 %. Elle est le reflet du retard pris dans la mise en œuvre des opérations du volet « Transports », marquée par une complexité particulière et à l'origine du décalage dans le rythme de consommation des crédits associés (aboutissant à la non consommation de 34 millions d'euros de crédits précédemment mentionnée).

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
RECHERCHE**

Commentaire de M. Alain CLAEYS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE PRIORITÉ PRÉSERVÉE	333
A. DES CRÉDITS MAINTENUS.....	333
1. Une mission essentielle marquée par la pluralité de ses programmes.....	333
2. Un respect global des crédits votés en loi de finances initiale.....	334
3. Une gestion des emplois mieux maîtrisée.....	335
B. DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES TOUJOURS SIGNIFICATIVES.....	336
1. Le crédit d'impôt recherche : un dispositif dont le développement se poursuit.....	336
2. L'attribution des crédits issus du programme d'investissements d'avenir.....	337
II. UN LARGE SPECTRE DE PROGRAMMES	339
A. LE PROGRAMME 172 : <i>RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES</i>	339
1. Un programme central.....	339
2. Des objectifs diversement réalisés.....	340
B. LE PROGRAMME 187 : <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES</i>	344
1. Un programme confié à six opérateurs.....	344
2. Une performance globalement dynamique.....	345
C. LE PROGRAMME 193 : <i>RECHERCHE SPATIALE</i>	347
1. Un programme consacré au Centre national d'études spatiales et à la coopération européenne en matière d'espace.....	347
2. Des objectifs bien tenus.....	348
D. LE PROGRAMME 190 : <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE</i>	350
1. Des projets gérés par des opérateurs puissants.....	350
2. Des objectifs disparates aux réalisations contrastées.....	350

E. LE PROGRAMME 192 : RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE	352
1. Un programme centré sur l'innovation industrielle.....	352
2. Des résultats globalement positifs	353
F. LE PROGRAMME 191 : RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)....	355
1. Un champ précisément déterminé.....	355
2. Des objectifs soigneusement contrôlés	356
G. LE PROGRAMME 142 : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES	357
1. Des crédits d'abord affectés à l'enseignement supérieur agricole.....	357
2. Des objectifs prenant insuffisamment en compte la recherche.....	357
H. LE PROGRAMME 186 : RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE.....	358
1. Des crédits quasi-exclusivement consacrés à <i>Universcience</i>	358
2. Une définition et une mesure des objectifs qui négligent la recherche culturelle ..	359

I. UNE PRIORITÉ PRÉSERVÉE

A. DES CRÉDITS MAINTENUS

1. Une mission essentielle marquée par la pluralité de ses programmes

Avec 25,41 milliards d'euros de crédits de paiements (CP) votés en loi de finances initiale, la Mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur (MIREs)* a représenté, hors investissements d'avenir, 6,75 % des crédits ouverts au budget général de l'État en 2012. Elle en constitue ainsi la cinquième plus importante mission budgétaire.

Six ministères gèrent les crédits de la mission. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR) y tient une place prépondérante. Les cinq programmes – sur un total de dix – dont il assume directement la responsabilité regroupent en effet 88 % des crédits de la mission.

La MIREs continue à faire l'objet de mesures spécifiques. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche ainsi que les opérateurs qui lui sont rattachés restent 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 ».

Le Rapporteur spécial n'est pas chargé de l'examen de la totalité des programmes composant les crédits de la MIREs. Les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante* relèvent, en effet, d'un autre rapporteur.

Pour autant, on évoquera globalement dans une première partie les éléments d'ensemble de la MIREs car une partie des crédits du programme 150 est consacrée à la recherche. Il est difficile également de ventiler entre les programmes, les dépenses fiscales créées par le crédit d'impôt recherche ou encore les attributions des crédits issus du programme d'investissement d'avenir. Les considérations générales sur les modalités d'attribution des crédits à la MIREs valent ainsi, *grosso modo*, pour l'ensemble des programmes qui la composent.

Le Rapporteur spécial procédera ensuite à l'analyse détaillée de la gestion des crédits des programmes dont l'examen lui est confié. Il examinera donc successivement les programmes gérés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (programmes 172, 187 et 193), puis ceux gérés par d'autres ministères (programmes 190, 191, 192, 142 et 186).

2. Un respect global des crédits votés en loi de finances initiale

Par rapport aux crédits votés en 2011, les crédits votés pour 2012 en loi de finances initiale étaient, avec 25,76 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 25,41 milliards d'euros de CP, en augmentation de + 1,57 % pour les AE et de + 0,89 % pour les CP.

Les crédits 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 des 14 mars, 16 août et 29 décembre 2012, ainsi que par le décret portant annulation et ouvertures de crédits à titre d'avance du 30 novembre 2012.

Le taux d'exécution s'élève à 99,61 % pour les AE et à 99,49 % pour les CP. Selon l'analyse qu'a consacré la Cour des comptes à l'exécution de la mission, « *le taux reste néanmoins peu significatif, l'essentiel des crédits étant constitués de subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs de la mission. C'est au niveau de l'exécution budgétaire des opérateurs que les marges de manœuvre ou les tensions budgétaires peuvent être appréhendées.* » Par rapport à celle de 2011, l'exécution 2012 est en augmentation de + 1,27 % pour les AE et en diminution de - 0,22 % pour les CP. Cette situation doit cependant beaucoup à une nette augmentation des CP exécutés sur les programmes 231 et 150.

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 2012

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

AE	LFI	LFR	Mouvements de crédits ⁽¹⁾	Fonds de concours	Crédits disponibles	Crédits consommés
150	12 764,86	- 0,02	624,66	33,02	13 422,52	12 778,05
231	2 171,20	18	134,09	10,33	2 333,63	2 323,12
172	5 121,89	- 9,80	- 28,57	18,75	5 102,26	5 097,08
187	1 250,15	-	- 10,50	-	1 239,65	1 239,65
193	1 398,54	- 7,60	- 15,25	-	1 375,69	1 375,69
190	1 423,34	- 225,40	- 27,19	150,06	1 320,81	1 283,27
192	1 005,80	- 2	- 19,44	-	984,37	965,34
191	192,87	- 5,75	- 9,45	-	177,67	177,67
186	123,46	- 1	- 3,04	-	119,42	118,82
142	305,52	- 0,20	- 6,56	-	298,76	298,63
Total	25 757,63	- 233,76	638,76	212,17	26 374,79	25 657,32

(1) Reports, transferts et décrets d'avances.

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

CP	LFI	LFR	Mouvements de crédits ⁽¹⁾	Fonds de concours	Crédits disponibles	Crédits consommés
150	12 511,25	-0,02	21,16	44,43	12 576,83	12 545,29
231	2 168,62	+ 18	128,57	11,01	2 326,21	2 318,72
172	5 121,89	-9,8	-169,65	18,75	4 961,18	4 959,40
187	1 250,15	-	-10,50	-	1 239,65	1 239,65
193	1 398,54	-7,6	-15,25	-	1 375,69	1 375,69
190	1 352,34	-225,40	-22,93	150,06	1 254,07	1 245,49
192	982,02	-2	18,85	-	998,86	998,31
191	192,87	-5,75	-9,45	-	177,67	177,67
186	124,07	-1	-3,43	-	119,64	118,81
142	307,04	-0,20	-6,59	-	300,26	300,12
Total	25 408,79	-233,76	-69,21	224,26	25 330,07	25 279,14

(1) Reports, transferts et décrets d'avances.

Source : Cour des comptes.

Avec 12,55 milliards d'euros dépensés, plus de 49 % des crédits, le programme 150 vient en tête des dotations. Suivent les programmes 172 (4,96 milliards soit un peu moins de 20 %), 231 (2,32 milliards et 9 %), puis trois programmes aux crédits compris entre moins de 1,4 et 1,2 milliard d'euros (190, 193 et 187), et enfin quatre programmes plus petits, dont les montants s'expriment en centaines de millions d'euros, les programmes 192 (998 millions d'euros), 142 (300 millions d'euros), 191 (178 millions d'euros) et enfin 186 (119 millions d'euros).

3. Une gestion des emplois mieux maîtrisée

En 2012 comme en 2011, les opérateurs gérés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche ont été exonérés de suppressions d'emplois.

Cependant, alors que le plafond d'emplois fixé par la loi de finances initiale pour la MIREs était de 17 298 ETPT (équivalents temps plein travaillés) pour le plafond ministériel et de 240 656 ETP (équivalents temps plein) pour le plafond opérateurs, soit un total de 257 944, ce plafond n'a pas été atteint. Le nombre des emplois sous plafond aura été de 16 345 pour les emplois sous plafond ministériel, dont 15 278 affectés chez les opérateurs, et de 232 521 pour les emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs.

Par rapport au plafond fixé par la loi de finances initiale, c'est donc 953 emplois sous plafond ministériel et 8 135 emplois sous plafond opérateurs, soit un total de 9 088 ETPT, qui n'auront pas été pourvus. Avec 248 866 ETP/ETPT contre 253 098 en 2011 l'exécution 2012 fait même apparaître une diminution des emplois sous plafond par rapport à 2011.

Certes, comme en 2011, cette diminution des emplois sous plafond s'accompagne d'une croissance du nombre d'emplois hors plafond. Ceux-ci passent en effet de 35 788 ETP en 2011 à 38 692 ETP en 2012, soit une

progression de 2 904 ETP. La MIREs concentre 77 % des emplois hors plafond des opérateurs de l'État. Cette progression est cependant bien moins forte que les années précédentes. De ce fait, contrairement à l'exercice 2011 (et sous réserve de transferts externes mineurs de personnels), le nombre d'emplois total au sein de la mission décroît légèrement en 2012. Il passe en effet de 288 886 ETP/ETPT en 2011 à 287 558 ETP/ETPT en 2012, soit une diminution de 1 328 ETP/ETPT. À l'exception des programmes 192 et 142, tous les programmes connaissent une diminution du nombre d'emplois.

B. DES RESSOURCES EXTRABUDGÉTAIRES TOUJOURS SIGNIFICATIVES

Outre le volume des crédits qui lui sont affectés, la MIREs bénéficie de solides ressources extrabudgétaires. Celles-ci sont constituées par le crédit d'impôt recherche et l'affectation des deux tiers environ du produit de l'emprunt pour les investissements d'avenir.

1. Le crédit d'impôt recherche : un dispositif dont le développement se poursuit

La MIREs bénéficie de 18 dépenses fiscales rattachées à titre principal et de 9 rattachées à titre secondaire. Le crédit d'impôt recherche en représente, en volume, la principale.

C'est aussi l'une des dépenses fiscales les plus coûteuses du budget de l'État depuis la réforme du dispositif en 2008, et ce malgré les ajustements prévus par la loi de finances initiale pour 2011. Son coût est estimé, dans le présent projet de loi de règlement, à 2,85 milliards d'euros, ce qui correspond à plus de 10 % des crédits de la mission, ou encore à 57 % de ceux du programme 172, au sein duquel le CIR est présenté.

Ce coût est en hausse : non seulement il a dû être fortement réévalué en cours d'année (il n'était estimé qu'à 2,3 milliards d'euros par le projet de loi de finances pour 2012), mais il continue à s'accroître fortement. La loi de finances initiale pour 2013 a estimé à 3,35 milliards d'euros la dépense fiscale qu'il génère. Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2013, le Rapporteur spécial, suivant la Cour des comptes et reprenant des données de la base GECIR du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, évoquait un montant de créance fiscale de 5,05 milliards d'euros pour 2010.

Le CIR est-il efficace ? Un indicateur d'efficacité 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 du CIR est donc un résultat supérieur à 1.

Cet indicateur a atteint le ratio de 1.06 en 2011. En 2012, le ratio est de 1,31. On peut en conclure que le CIR répond à l'objectif pour lequel il a été créé.

Pour affiner l'analyse, un indicateur complémentaire, comparant la croissance du ratio de la R&D des entreprises à celle de la valeur ajoutée dans les secteurs marchands a été introduit dans les documents budgétaires. Un ratio positif – c'est l'objectif – signifie une croissance de la R&D des entreprises supérieure à celle de leur production. Or, son taux est de 0,94 %. Les résultats corroborent donc ceux de l'indicateur principal.

Toute la difficulté, notait cependant la Cour des comptes en 2011, est que, au départ, le renseignement de cet indicateur reposait 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.

De fait, le CIR est désormais utilisé de manière massive. Depuis 2008, il est devenu la principale aide à la R&D des entreprises en France. Le nombre d'entreprises déclarantes et le montant du CIR n'ont cessé de croître. Pour l'année 2010, près de 18 000 entreprises ont envoyé une déclaration CIR, soit une augmentation de 80 % par rapport à 2007. Les nouveaux déclarants sont très majoritairement des PME et même de très petites entreprises. Les PME, qui ont réalisé 25 % des dépenses déclarées, ont reçu 30 % du CIR, soit 1,5 milliard d'euros d'une créance fiscale désormais estimée à 5,05 milliards d'euros. Le taux de financement des dépenses de R&D par le CIR est en effet supérieur pour les PME (32 %) que pour les grandes entreprises (22 % pour les entreprises de plus de 5 000 salariés).

2. L'attribution des 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.

Les crédits issus du programme d'investissements d'avenir ont pour objet le financement de nouveaux outils d'excellence identifiés au terme de procédures de sélection par des jurys internationaux : équipements d'excellence (équipex), laboratoires d'excellence (labex), initiatives d'excellence (idex). S'y ajoutent de nouveaux dispositifs de transferts de technologie (sociétés d'accélération du transfert de technologies – SATT – et instituts de recherche technologique - IRT), ainsi que des mécanismes spécifiques pour certains secteurs de recherche (santé et biotechnologies, instituts hospitalo-universitaires – IHU –, espace, aéronautique, nucléaire, énergies 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. Il faut remarquer que ces 21,9 milliards d'euros ne sont pas assimilables en totalité à des crédits budgétaires : si 6,87 milliards d'euros correspondent à des dotations consommables, 15,07 milliards d'euros constituent des dotations non consommables, dont l'Agence nationale de la Recherche (ANR) n'affecte que les intérêts. L'intégralité des dotations a été versée en 2010 sur des comptes ouverts au Trésor.

La majorité des financements a été attribuée par voie d'appels à projets. Au 31 décembre 2012, plus de 96 % de la dotation est engagée.

La phase contractuelle a été délicate pour l'ANR en raison du nombre très important de contrats : Selon la Cour des comptes, la forte mobilisation de l'opérateur et les moyens supplémentaires accordés (relèvement de son plafond d'emplois de 30 ETP, puis de 15 ETP supplémentaires en octobre 2012) se sont révélés insuffisants pour parvenir à une contractualisation rapide. L'année 2012 a cependant vu une accélération des décaissements, qui ont atteint 1,10 milliards d'euros en montant cumulé au 31 décembre pour les programmes gérés par l'ANR (hors Opération Campus et Instituts d'excellence dans le domaine des énergies renouvelables).

MONTANTS CUMULÉS DÉCAISSÉS PAR L'ANR AU TITRE DES PROGRAMMES GÉRÉS PAR LE MESR (HORS OPÉRATION CAMPUS ET IEED)

(en euros)

Action	Décaissements au 31/12/2010	Décaissements au 31/12/2011	Décaissements au 31/12/2012
Equipex		73 284 075	209 243 787
Labex		97 500 000	85 501 419
Iindex / IDEFI		20 000 000	309 347 484
Saclay		960 500	10 120 536
Santé et biotechnologies		250 000	132 659 191
Cohortes		2 019 253	6 099 756
Instituts Carnot	2 804 023	4 302 497	10 190 287
IRT			56 700 000
IHU		7 016 474	111 738 690
SATT		3 000 000	173 170 000
TOTAL	2 804 023	208 332 799	1 104 771 150

Source : DGESIP et données ANR.

Enfin, on a observé en 2012 un premier décaissement relatif à la partie « non consommable » des dotations du programme d'investissements d'avenir. Une décision du Premier ministre du 3 mai 2012 a autorisé l'ANR à contractualiser avec la fondation Hadamard (fondation abritée par la fondation de coopération scientifique Campus Paris-Saclay) à hauteur de 40 millions d'euros de dotation non consommable et des intérêts générés depuis le 1^{er} janvier 2012, pour, selon les termes de la convention de financement, « conforter le rang qu'occupent les mathématiciens du plateau de Saclay dans la compétition mondiale ».

II. UN LARGE SPECTRE DE PROGRAMMES

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. Son poids financier (5 milliards d'euros) en fait, et de loin, le premier programme entièrement consacré à la recherche au sein de la MIRE. C'est en son sein qu'on retrouve les moyens de pilotage du système français de recherche et d'innovation. Enfin, les opérateurs qui en relèvent couvrent la totalité des disciplines scientifiques et sont au cœur des coordinations stratégiques et programmatiques qui se nouent entre les organismes de recherche dans l'ensemble des domaines que celle-ci recouvre.

Qui sont ces opérateurs ? Font l'objet d'analyses spécifiques au sein du rapport annuel de performances l'Académie des technologies, l'Agence nationale de la recherche, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), le CNRS, le Génopôle, 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.

Enfin, le crédit d'impôt recherche est rattaché au programme. Sur ce dispositif cependant, le Rapporteur spécial renvoie à la première partie de son commentaire.

Les crédits de paiement ouverts par la loi de finances au titre du programme se sont montés à 5,122 milliards d'euros. Sur ce total, 4,961 milliards d'euros (96,82 %) auront été ouverts, et consommés en quasi-totalité (4,959 milliards d'euros). Les AE, d'un montant identique en loi de finances initiale, ont pu être consommées à hauteur de 5,097 milliards d'euros. Le tableau suivant permet de restituer toute l'étendue et la diversité du programme.

PROGRAMME 172 – CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2012

(en euros)

N° et intitulé de l'action/sous-action	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
<i>Prévision LFI 2012</i> Consommation 2012					
01 – Pilotage et animation	30 262 771 24 616 032	46 584	138 965 533 150 768 039	169 228 304 175 430 655	169 228 304
02 – Agence nationale de la recherche	31 000 000 29 719 311		728 854 491 580 123 222	759 854 491 609 842 533	759 854 491
05 – Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la vie, biotechnologies et santé	1 071 509 313 1 071 366 417		103 176 868 101 716 518	1 174 686 181 1 173 082 935	1 174 686 181
06 – Recherches scientifiques et technologiques en mathématiques, sciences et techniques de l'informatique et de la communication, micro et nanotechnologies	508 771 814 508 771 836		581 000 581 000	509 352 814 509 352 836	509 352 814
07 – Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	554 628 889 554 628 889		61 900 000 61 900 000	616 528 889 616 528 889	616 528 889
08 – Recherches scientifiques et technologiques en physique nucléaire et des hautes énergies	216 464 249 216 464 249		118 323 621 139 065 001	334 787 870 355 529 250	334 787 870
09 - Recherches scientifiques et technologiques en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	270 923 848 269 753 306		29 795 686 29 876 728	300 719 534 299 630 034	300 719 534
10- Recherches scientifiques en sciences de l'homme et de la société	311 881 248 311 881 248		1 314 621 1 216 944	313 195 869 313 098 192	313 195 869
11 – Recherches interdisciplinaires et transversales	60 974 485 60 974 485			60 974 485 60 974 485	60 974 485
12 – Diffusion, valorisation et transfert des connaissances et des technologies	75 187 004 75 187 004			75 187 004 75 187 004	75 187 004
13 – Grandes infrastructures de recherche	289 651 372 289 651 372		14 700 000 14 700 000	304 351 372 304 351 372	304 351 372
14 – Moyens généraux et d'appui à la recherche	503 016 659 466 386 882			503 016 659 466 386 882	503 016 659
<i>Total des CP prévus en LFI</i>	3 924 271 652		1 197 611 820	5 121 883 472	5 121 883 472
<i>Ouvertures par voie de FDC et ADP</i>		+ 18 753 239		+ 18 753 239	
<i>Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)</i>		- 179 452 803		- 179 452 803	
<i>Total des CP ouverts</i>		4 961 183 908		4 961 183 908	
Total des CP consommés	3 879 401 031	46 584	1 079 947 452	4 959 395 067	

Source : rapport annuel de performances.

2. Des objectifs diversement réalisés

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 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 représente 2,11 % de la production scientifique mondiale. Ce chiffre est en retrait à la fois sur les prévisions (2,15 %), sur les réalisations de 2011 (2,15 %) et de 2010 (2,20 %), et sur la cible pour 2013 (2,30 %). Le pourcentage au sein des publications scientifiques de l'Europe des 27 est de 6,85 %, stable par rapport à 2011 (6,85 %) et 2010 (6,87 %), et supérieur 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 stable, et supérieur à la cible pour 2013, qui est fixée à 14,3 %.

Au fil des ans, il apparaît de plus en plus clairement que la part relative la plus difficile à tenir est bien celle qui inclut les pays émergents ; au contraire, la part de la recherche française 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 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 1,26 en 2012, pour 1,23 en 2011, 1,20 en 2010 et 1,19 en 2009. La cible pour 2013 a cependant été fixée à 1,35 au moins. Selon le RAP, ce progrès continu « traduit le maintien de l'influence scientifique malgré la montée en puissance de nouveaux acteurs ».

Le troisième indicateur est un indicateur de coût d'une publication à bonne visibilité internationale. Ce coût est en diminution, et ce dans des proportions supérieures aux attentes : son indice est en effet de 76, au lieu de 81 en 2011 et 2010, et un indice attendu de 88 ou plus. Cette évolution témoignerait, selon le RAP, d'un « effort des opérateurs pour obtenir une augmentation progressive du nombre de publications par chercheur ».

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.

Cette année, le financement sur projets des travaux des équipes de recherche françaises par l'Agence nationale de la recherche connaît une diminution significative, de 11 % : il passe en effet de 298,2 millions d'euros en 2011 à 265,6 millions d'euros en 2012. La raison en est la diminution des crédits délivrés par l'ANR, politique assumée qui devrait se poursuivre.

Après un bond de 20 % entre 2010 et 2011, les financements sur projets en provenance de l'Union européenne au titre du Programme cadre de recherche et développement (PCRD) sont eux aussi en diminution, de 7,56 %. Leur montant passe de 148,1 millions d'euros en 2011 à 136,9 millions d'euros. Ce retrait, de moindre ampleur que les financements au titre de l'ANR, pourrait être lié au calendrier de programmation européen.

Avec 306,4 millions d'euros au lieu de 338 millions d'euros en 2011, le financement de base du fonctionnement des laboratoires sur subvention pour charge de service public– SCSP – connaît une diminution de 9 % tandis que les rémunérations des personnels de recherche sur SCSP connaissent, elles, avec 2,94 milliards d'euros au lieu de 2,83 milliards d'euros, une augmentation de 1,2 %.

Dans ces conditions, les financements sur projets au titre de l'ANR et du PCRD représentent encore 131,4 % de la dotation de base de fonctionnement des laboratoires au titre de la subvention pour charges de service public, pour une cible 2013 de 110 % minimum. En revanche, ils ne représentent plus que 12,3 % de ladite dotation de base accrue des rémunérations sur subvention des personnels, contre 13,6 % en 2011, mais pour une cible égale ou supérieure à 12 %.

Avec 46 %, la part des publications des opérateurs relevant des thématiques prioritaires définies par la SNRI dépasse légèrement en 2012, la cible prévue pour 2013 (45 %) dans le domaine de « l'alimentation– santé – bien-être », l'atteint presque en matière d'urgence environnementale (34,5 % pour une cible de 35 %) et s'en rapproche en matière de science de l'information et de la communication (46,5 % pour une cible de 50 %).

La part des missions thématiques prioritaires au sein du programme blanc de l'ANR se rapproche également des cibles fixées. Cette part est de 24 % pour l'alimentation–santé–bien-être (la cible est de 25 %), 19,8 % pour l'urgence environnementale (pour une cible de 22 %) et 13,6 % pour les sciences de l'information et de la communication, nano-technologies comprises, pour une cible de 16 %.

L'objectif 3 porte sur l'amélioration et la valorisation des résultats de la recherche et du soutien à l'innovation dans les entreprises. Trois indicateurs en mesurent la réalisation.

Après une forte chute en 2011 du fait du passage dans le domaine public de plusieurs brevets, dont celui du Taxodère, le montant des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titres de propriété a connu en 2012 une

augmentation de l'ordre de 4,5 %. Les recettes globales des opérateurs liées à la redevance sur titres de propriété intellectuelle ont augmenté de 1,8 million d'euros ; elles atteignent désormais le montant de 40,9 millions d'euros. La part des ressources apportées par ces redevances est passée de 0,74 % à 0,77 %.

Les ressources apportées par les contrats de recherche passés avec des entreprises (indicateur 3.2) poursuivent leur hausse : le montant en 2012 est de 217,1 millions d'euros, pour 202,4 millions d'euros en 2011 et 182 millions d'euros en 2010, et la part des ressources représentée par ces contrats de 4,10 % au lieu de 3,83 % en 2011, 3,47 % en 2010 et 3,14 % en 2009, et ce pour une cible 2013 de 3,80 % seulement.

Selon le RAP, cette hausse est liée, notamment, à la montée en puissance des financements publics directs aux projets de recherche collaborative entre entreprises et laboratoires publics.

Figurent également parmi les indicateurs de cet objectif les effets du CIR (indicateur 3.3) déjà présentés dans la partie consacrée à cet instrument. La dynamique perçue en 2011 s'affirme.

Le quatrième objectif mesure la participation de la recherche française à la construction de l'Europe de la recherche.

Les résultats continuent de susciter la déception. Alors que la cible pour 2013 est de 3 % au moins, le taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le Programme cadre de recherche et développement (PCRD) est descendu à 2,61 %, pour 2,82 % en 2011 et 2,94 % en 2009. Le taux de coordination desdits opérateurs dans ce même PCRD est à peine meilleur : 5,07 % contre 5,04 % en 2011, et, il est vrai, une cible de 5 % pour 2013, mais après 5,12 % en 2010 et 5,38 % en 2009. Conséquence logique, la part du PCRD attribué à des équipes françaises (indicateur 4.3) continue à s'éroder, avec 11,7 % en 2012 pour une cible de 15 %, ces deux chiffres étant inférieurs à la part du financement français au sein du PCRD.

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. Comme cet effet devrait s'atténuer avec la diminution des capacités de financement de l'ANR, les prochains exercices devraient permettre d'y voir plus clair sur les difficultés de la recherche française vis-à-vis de l'Union européenne.

Cette situation est d'autant plus difficile à comprendre que la part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne (indicateur 4.2), est, elle, en constante progression : avec 30,3 %, elle dépasse même en 2012 la cible de 30 % fixée pour 2013.

Le cinquième objectif porte sur le développement de la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise.

L'indicateur correspondant révèle que 106 chercheurs ont rejoint une entreprise en 2012, pour 107 en 2011, 119 en 2010 et une cible supérieure ou égale à 81. Un courant d'échanges semble donc s'être installé, d'autant que, selon le rapport annuel de performance, l'indicateur ne prend en compte 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.

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 continué à se situer à un taux élevé par rapport à la cible : 28 % en 2012 pour 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 187 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES

1. Un programme confié à six opérateurs

Le programme 187 est centré sur la gestion durable des milieux, la mise en valeur des ressources naturelles, l'appui au développement et la gestion des risques sanitaires et environnementaux. Son responsable est le directeur général pour la recherche et l'innovation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Le programme est structuré en huit actions, conduites par six opérateurs, chaque opérateur participant à plusieurs, sinon à la totalité, de chacune de ces huit actions. Trois de ces opérateurs sont des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Il s'agit de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), de l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA, ex-CEMAGREF) et de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), dont l'objectif est de contribuer au développement social, économique et culturel des pays du Sud. Les trois autres ont le statut d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Il s'agit de l'Institut français de recherche l'exploitation de la mer (IFREMER), du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) – dont le domaine d'excellence est le développement rural des régions chaudes – et enfin du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Ces six opérateurs sont tous membres de l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement (AllEnvi).

Le ministère chargé de la Recherche doit parfois partager la tutelle des opérateurs avec d'autres ministères. C'est le cas pour l'IRSTEA, copiloté par le ministère chargé de l'Agriculture et le ministère chargé de la Recherche.

Enfin, il faut préciser que les subventions attribuées aux opérateurs ne proviennent pas toutes du programme 187 et que, par ailleurs, une part non négligeable de leurs recettes est constituée de ressources propres issues de contrats et soutiens finalisés à l'activité de recherche : les ressources sur contrats représentent près d'un tiers du montant de la subvention qu'ils perçoivent pour charge de service public.

Le total des crédits ouverts en loi de finances initiale s'est élevé à 1 250,15 millions d'euros, en AE comme en CP.

Les mouvements de crédits sur le programme ont été très modestes : 10,5 millions d'euros d'annulations seulement. 1 239,65 millions d'euros de crédits ont donc été virés aux opérateurs.

La diminution des crédits a exclusivement porté sur l'action 8 « *Moyens généraux et d'appui à la recherche.* » Les opérateurs ont en revanche perçu l'intégralité des subventions inscrites en loi de finances initiale au titre de leurs recherches scientifiques thématiques (actions 1 à 5), de la diffusion et de la valorisation de celles-ci (incluant le transfert des connaissances et des technologies) (action 6) et enfin des grandes infrastructures de recherches (action 7).

2. Une performance globalement dynamique

La performance du programme est structurée par cinq objectifs mesurés par huit indicateurs.

Le premier objectif est celui de l'excellence scientifique. Pour la mesurer, deux indicateurs, identiques à ceux du programme 172, ont été mis en place.

L'indicateur 1.1 mesure la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme 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 production de publications de référence est de 0,26 % de la production scientifique mondiale. Ce chiffre est légèrement en retrait de la cible 2013 (0,27 %). En revanche, les pourcentages au sein des publications scientifiques de l'Europe des 27 (0,84 %) et de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni (1,85 %) sont à la fois stables et conformes aux cibles pour 2013 (respectivement 0,83 % et 1,8 %).

L'indicateur 1.2 mesure la reconnaissance scientifique à travers un indice de citation à deux ans des publications des opérateurs du programme. Avec 1,19 % il est à la fois en progression continue (1,08 % en 2010) et désormais supérieur à la cible fixée pour 2013 (1,1 %). Cette évolution constitue un signal d'autant plus remarquable qu'elle se fait dans le cadre d'une part de publications quasiment inchangé : il est le signe de la qualité de la production scientifique française dans ce domaine.

Les indicateurs associés à l'objectif 2, qui porte sur la contribution du programme à l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées par la valorisation des résultats de recherche, continuent eux aussi leur progression.

S'agissant de l'indicateur 2.1, consacré à la rentabilité de la valorisation des résultats de la recherche, le montant des redevances sur brevets, certificats d'obtention végétale et logiciels et licences passe à 16,2 millions d'euros en 2012, pour 15,4 millions d'euros en 2011 et 14,7 millions d'euros en 2010. Le produit de ces redevances rapporté aux dépenses liées aux frais de propriété intellectuelle atteint quant à lui 4,99 % (après 4,74 % en 2010 et 4,9 % en 2011) et frôle la cible de 5 % fixée pour 2013. Cette évolution traduit la réduction des dépenses de propriété intellectuelle du fait de l'amélioration de la gestion des portefeuilles.

S'agissant de l'indicateur 2.2, le montant des contrats de recherche passés avec les entreprises atteint 45,1 millions d'euros en 2012, pour 43,8 millions d'euros en 2011 et 31,6 millions d'euros en 2010. Cette évolution se répercute sur la part des contrats de recherche passés avec les entreprises dans les ressources des opérateurs, qui passe à 2,75 %, après 2,63 % en 2011 et 1,96 % en 2010, pour une cible de 3 % en 2013.

L'objectif 3 porte sur la mobilisation des connaissances en appui aux politiques publiques. Il est mesuré par le nombre de rapports d'expertise publiés par les opérateurs du programme en réponse à une commande publique formalisée. En 2012, 875 rapports ont été ainsi publiés, pour 1 065 rapports en 2011, 900 en 2010 et une cible de 1 100 en 2013. Alors que ce résultat pourrait paraître décevant, le commentaire inséré dans le RAP indique que c'est là le *« résultat d'une politique éditoriale plus stricte des opérateurs dont l'objectif est de recentrer l'activité d'expertise vers des prestations plus élaborées et mieux articulées avec la stratégie scientifique, en cohérence avec la charte de l'expertise publiée par le ministère de la recherche en 2010 et adoptée par l'ensemble des opérateurs. »* Le Rapporteur spécial en conclut que cet indicateur devrait être sérieusement réaménagé.

La « contribution des opérateurs au développement du Sud par le partenariat scientifiques et technologiques » (objectif 4) est mesurée par la part des co-publications avec les pays du Sud au sein de leurs propres publications. Après 18,5 % en 2010 et 20,5 % en 2011, cette part passe à 21,5 % en 2012, pour une cible de 20 % en 2013. Cette progression traduit l'effort des opérateurs, principalement le CIRAD et l'IRD, pour orienter leurs travaux vers des travaux impliquant plus les partenaires scientifiques du Sud.

Enfin, la participation active à la construction de l'Europe de la recherche (objectif 5) présente des résultats contrastés.

Le taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union européenne n'est pas bon. Avec 0,52 %, pour une cible d'au moins 0,7 %, leur taux de participation à ces projets stagne, loin des objectifs. La situation est la même pour leur taux de coordination dans ces projets : 0,78 % pour une cible 2013 d'au moins 1,5 % ! Selon le RAP, cette stagnation dissimule cependant une amélioration au sein des nouveaux programmes du 7^{ème} PCRD. De fait, preuve du dynamisme maintenu de la recherche des opérateurs, la part de leurs articles en co-publication avec un pays membre de l'Union européenne continue à progresser et, avec 27 %, dépasse la cible de 25 % fixée pour 2013.

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, en AE comme en CP, de 1 399 millions d'euros par la loi de finances initiale, montants réduits en exécution à 1 376 millions d'euros, soit, en euros courants, les mêmes montants qu'en 2011. Le pilotage du programme est confié au ministère chargé de la Recherche : le directeur général pour la recherche et l'innovation en est le responsable.

Exception faite des satellites de télécommunications, largement financés par le secteur privé, les systèmes spatiaux sont financés, directement ou indirectement, par les États. Dès lors, pour la recherche spatiale, les orientations retenues par la puissance publique sont essentielles. Par ailleurs, les techniques spatiales étant fortement duales, la coopération avec le ministère de la Défense est particulièrement importante. Le Rapporteur spécial évoquera ce point à propos du programme 191. Enfin, il apparaît de plus en plus qu'au moins les principaux outils spatiaux doivent être développés à l'échelle européenne.

Mise à part la subvention pour la contribution française à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), soit 2,23 % de l'ensemble, le programme finance exclusivement le budget du Centre national d'études spatiales (CNES). Ce sont 1367,84 millions d'euros qui auront été ouverts à cet organisme. Le CNES a en effet la charge de la contribution française à l'Agence spatiale européenne et du financement des travaux confiés à l'industrie et aux laboratoires spatiaux.

Le programme est structuré en sept actions. Les trois premières concernent les trois grands domaines d'utilisation de la technologie spatiale, les deux suivantes les systèmes et les technologies génériques, la sixième les moyens généraux et la septième la contribution française à EUMETSAT.

L'intégralité des crédits disponibles a été consommée ; cela ne signifie du reste rien d'autre que le fait que le CNES et EUMETSAT ont bien perçu l'intégralité de leur subvention.

Il faut rappeler que la contribution française à l'Agence spatiale européenne, qui passe par le CNES, se monte à 770,036 millions d'euros en 2012, soit plus de la moitié des crédits du CNES. Elle est désormais ventilée entre les dotations affectées au CNES au titre des six actions qui le concernent. Son montant est calculé pour permettre le remboursement progressif d'une dette de la France envers l'ESA qui se montait à 298,45 millions d'euros fin 2011. Le programme d'apurement court jusqu'en 2021.

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 spatiales françaises.

Les deux premiers indicateurs sont identiques à ceux du programme 172. 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 reste stable, dans un contexte international très concurrentiel.

Il en est de même pour l'indicateur 1.2, relatif à la reconnaissance scientifique des opérateurs du programme, exprimée par l'indice de citation à deux ans des publications françaises dans le domaine de la recherche spatiale. Avec un indice 1,11, il est même, comme les années précédentes, supérieur à la cible, pour 2013 (1,05).

Le troisième indicateur est plus industriel. Il fait apparaître que le chiffre d'affaires à l'export de l'industrie spatiale française représente 120 % des investissements des cinq dernières années. L'investissement est donc particulièrement positif et ses résultats conformes à la cible, même s'ils sont légèrement en retrait sur les résultats de 2011 (125 %).

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 fait un bond remarquable. Elle passe en effet de 48 % en 2011 à 59 %. Cette évolution exceptionnelle se fait malgré un prix de lancement d'Arianespace rapporté à la performance (le prix du kilo lancé) en hausse : 20 600 euros 19 560 euros en 2011

(indicateur 2.2). Le RAP rend ainsi compte de cette évolution : « *malgré un taux euro/dollar défavorable, Arianespace réussit à rester le premier opérateur, avec une part de marché supérieure à sa moyenne historique, grâce à la qualité de son lanceur et de la base de lancement (Centre spatial guyanais), ainsi qu'à sa très grande disponibilité opérationnelle, contrastant avec les difficultés techniques des principaux concurrents.*

« *Quant à l'augmentation d'environ 5 % du coût du kg lancé (...) seule l'arrivée d'un nouveau lanceur est susceptible de faire évoluer cet indicateur de manière importante.* »

Les indicateurs de l'objectif 3 mesurent l'un le bon fonctionnement des satellites fabriqués par l'industrie française (indicateur 3.1), l'autre (indicateur 3.2) la tenue des coûts, des délais et des performances pour les 10 projets phares du CNES.

Le taux de bon fonctionnement des satellites autres que géostationnaires reste à un niveau excellent, de 97 % pour une cible de 96 %. Le taux de bon fonctionnement moins satisfaisant des satellites géostationnaires (79 %) était expliqué en 2011 par « *l'inertie du parc considéré* » lié à la « *grande durée de vie escomptée* » de ces satellites.

L'écart moyen entre coûts escomptés et coûts finalement estimés lors de la décision de réalisation des projets n'est que de 3,3 % ; l'écart moyen des délais est de 5 mois, pour une cible de 10 mois au moins. Enfin, le taux de performance reste de 99 %. La maîtrise d'ouvrage du CNES est donc de 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 2012, ce nombre est passé de 199 à 279, pour une cible 2013 de 210 ! Selon le RAP, la progression enregistrée en 2012 (de 268 à 279) a pour origine principales les systèmes de télécommunications.

Enfin, l'objectif 5 mesure l'intégration européenne de la recherche spatiale française. Les résultats qui ressortent des trois rubriques de l'indicateur sont mitigés : comme en 2011, 67 % seulement du budget du CNES (pour une cible de 80 %) sont consacrés à des programmes en coopération européenne, et la part versée par le CNES ne finance que 19 % de ces programmes de coopération (pour une cible de 26 %). En revanche, conformément à la cible, les budgets des programmes spatiaux européens auxquels le CNES contribue représentent plus de 90 % (91 %) 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 était de 77 % en 2009) la présence du CNES au sein des programmes européens reste extrêmement forte.

D. LE PROGRAMME 190 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE

1. Des projets gérés par des opérateurs puissants

Le programme 190 finance la recherche dans les domaines de l'énergie – qu'il s'agisse d'énergie nouvelle ou de l'énergie nucléaire –, des écosystèmes, de la construction, des systèmes urbains, des systèmes de transport – notamment l'aéronautique civile –, des risques matériels et technologiques et, enfin, du climat.

Son pilotage relève du directeur de la recherche et de l'innovation du Commissariat général au développement durable du ministère de l'Écologie.

Sept opérateurs sont concernés par ses crédits : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), Institut français du pétrole-énergies nouvelles (IFP-EN), Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) – issu de la fusion entre le Laboratoire central des ponts et chaussées et l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) – et Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). S'y ajoutent l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et, quoique la majeure part de son financement provienne du programme 206, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Quoiqu'il ne soit plus opérateur de l'État depuis 2010, le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) participe également à la mise en œuvre du programme.

Les crédits de paiement alloués par la loi de finances initiale pour ce programme étaient de 1 352,34 millions d'euros. Après annulations en loi de finances rectificative et rattachement de fonds de concours, les crédits disponibles se sont montés à 1 254,07 millions d'euros, consommés en totalité ou presque (1 245,49 millions d'euros).

2. Des objectifs disparates aux réalisations contrastées

La performance du programme est structurée par six objectifs mesurés par onze indicateurs, regroupant eux-mêmes vingt-six items.

Il faut noter le caractère extrêmement hétérogène du dispositif de mesure de la performance. Celle-ci est très rarement mesurée de façon synthétique ; chaque fois ou presque, elle concerne une partie des opérateurs du programme, voire un seul d'entre eux.

Le premier objectif porte sur l'excellence des instituts de recherche au niveau européen et international et l'efficacité de la recherche. Remplis par le CSTB, l'IFSTTAR, l'INERIS, l'IRSN, les indicateurs relatifs à la production et à la reconnaissance scientifiques sont en progrès, de même que la part des contrats européens dans les recettes totales de ces organismes (2,16 % pour une cible 2013

de 1,89 %). L'indicateur 1.3, qui porte sur les profits tirés de ses brevets par l'IFP-EN, est en baisse, du fait du recul de l'activité de l'Institut en matière de vente d'unités de raffinage.

L'objectif 2 concerne le développement des recherches partenariales entre acteurs publics et privés.

L'indicateur 2.1 est relatif à l'effet d'entraînement des crédits incitatifs ministériels. Le ratio est de 2,59, en progression, pour un objectif de 3.

L'indicateur 2.2, qui mesure la part des contrats passés avec les industriels et les partenaires dans les ressources des instituts de recherche, comporte la bagatelle de 9 sous-indicateurs, dont 5 remplis par le seul CEA et 2 par le seul IFP-EN. Pour le CEA, les chiffres sont en hausse dans les domaines tant du nucléaire que des énergies nouvelles. Pour le CSTB, l'INERIS, l'IRSN, l'IFSTTAR et l'IFP-EN, les résultats sont au contraire en baisse, et inférieurs aux cibles pour 2013.

Intitulé « Accroître par la recherche, la compétitivité et la sécurité nucléaire sur l'ensemble du site », l'objectif 3 ne concerne en réalité que la maîtrise du calendrier et des coûts de « certains grands projets » par le CEA. Le calendrier pour ces projets est respecté à 95 %, pour une cible de 90 %, et le pourcentage de grands projets n'ayant pas dépassé de plus de 10 % le coût prévu est de 84 %, pour une prévision de 90 %.

L'objectif 4 est intitulé « Soutenir par la recherche le développement des nouvelles technologies de l'énergie et de l'efficacité énergétique ». Il est mesuré par quatre items qui mesurent le nombre de brevets déposés et les ressources propres tirées de la valorisation de la recherche dans ce domaine par le CEA d'une part, et l'IFP-EN de l'autre. La nette progression concernant le CEA contraste avec la stagnation, assez loin des cibles pour 2013, des résultats de l'IFP-EN.

L'objectif 5 « Produire les connaissances scientifiques nécessaire au maintien d'un très haut niveau de protection contre les risques nucléaire et radiologique » est mesuré par un seul indicateur, l'indice de satisfaction envers l'ISRN des services de l'État et des autorités de sûreté bénéficiaires de l'expertise de cet institut. Cet indice est mesuré par une note sur 20 en matière de respect des engagements négociés (17/20), de qualité technique (17,5/20), et de pertinence (17/20).

Enfin, intitulé « Favoriser l'essor d'une industrie aéronautique innovante et compétitive, génératrice de projets industriels économiquement viables pour le domaine du transport aérien durable », l'objectif 6 est mesuré par deux indicateurs portant sur le taux de remboursement des avances remboursables allouées au profit de la construction aéronautique civile, autrement dit au profit d'Airbus Industries. Selon le RAP, ces indicateurs « illustrent le succès global des programmes soutenus par des avances remboursables ».

E. LE PROGRAMME 192 : RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE

1. Un programme centré sur l'innovation industrielle

Le programme 192 vise à accroître la compétitivité de l'industrie française, et donc l'emploi, par le développement de la recherche, de l'innovation et des transferts de technologies. Il est complémentaire du programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission Économie. Il est placé sous la responsabilité du ministère de l'Économie et des finances (plus exactement sous celle du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services).

Le programme se décline en trois actions correspondant aux différentes phases de la recherche. L'action 1 est relative aux organismes de formation supérieure et de recherche (Écoles des Mines, Institut Télécom, École supérieure d'électricité –SUPELEC–, École nationale supérieure de création industrielle –ENSCI–, Groupe des écoles nationales d'économie et statistique –GENES–). L'action 2 est consacrée au soutien et à la diffusion de l'innovation technologique ; y sont notamment retracés l'activité 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.

Comme l'an dernier, les crédits de paiement du programme auront été abondés en cours d'exercice, puisque la dépense aura été de 998,31 millions d'euros pour un montant voté en loi de finances initiale de 982,02 millions d'euros. Les crédits dépensés se répartissent entre 302,98 millions d'euros pour les organismes de formation (action 1), 371,18 millions d'euros pour le soutien à l'innovation technologique (action 2) et 324,14 millions d'euros pour le soutien à la recherche industrielle stratégique (action 3).

Outre les crédits budgétaires, le programme est bénéficiaire de dix dépenses fiscales principales sur impôts d'État, dont le coût total est évalué à 763 millions d'euros, soit près de 80 % des crédits budgétaires finalement affectés. Ce montant est en baisse de plus de 20 % par rapport à 2011, où il était de 967 millions d'euros. L'une de ces dix dépenses représente à elle seule près de 90 % du coût (89,12 %). Il s'agit de la taxation à taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cession et de concession de brevets.

Enfin, le programme 192 est lui aussi très largement géré par les opérateurs : la conduite de l'action 1 est effectuée par les écoles, et l'innovation doit beaucoup à OSEO. Le rapport annuel de performance présente la gestion de ces opérateurs.

2. Des résultats globalement positifs

L'action du programme est orientée par 5 objectifs mesurés par 10 indicateurs.

Les objectifs 1, 3 et 4 portent sur l'efficacité de la politique de dynamisation de l'économie à travers la recherche. Les objectifs 2 et 5 concernent plus spécifiquement les écoles.

L'indicateur unique de l'objectif 1 porte sur l'impact des pôles de compétitivité. Ces pôles, 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. À cette fin, les deux sous-indicateurs retenus visent à mesurer, le premier l'écart de taux de croissance entre les PME de moins de 250 salariés appartenant à un pôle et les autres, et le deuxième l'écart entre le taux de croissance du nombre d'emplois de cadres dans les établissements membres des pôles et les autres établissements, à secteur et structure comparable.

Le premier indicateur indique en 2012 un écart positif de 0,64 points (0,15 en 2011), et le deuxième un écart positif de 1,02 points (0,23 en 2011). Le RAP en conclut que ces résultats *« rendent compte de la dynamique territoriale générée par les pôles de compétitivité en 2012 »*.

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, en comparant leur performance à celle réalisée par les entreprises similaires et relevant du même secteur d'activité. Quoique positif avec un écart de performance de 1,9, le résultat est en sérieuse diminution par rapport à 2011 (4,3) et 2010 (6,6). Le RAP explique celle-ci en insistant sur la sensibilité à la crise des entreprises ainsi aidées (le résultat analysé est celui de l'aide en 2003) ; en 2013, l'écart devrait remonter à 7 points environ.

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 89,3 % pour un objectif (en général atteint) de 90 %. Ce taux est à comparer avec un taux de pérennité général des entreprises créées en 2006 de 66 % selon une enquête SINE (système d'information sur les nouvelles entreprises).

L'objectif 4 concerne l'efficacité dans la gestion des aides à l'innovation. Cette efficacité est mesurée par le taux de remboursement en année n des aides à l'innovation engagées par OSEO en année n - 10. Après 52,5 % en 2010 et 51,6 % en 2011, ce taux est remonté à 54,8 % en 2012, pour une cible 2013 fixée à plus de 55 %.

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 (indicateur 2.1) apparaît non seulement marginale mais aussi en diminution constante : 0,20 % en 2012 pour 0,34 % en 2011 et 0,45 % en 2010. L'explication donnée par le rapport annuel de performance est la même que l'an dernier : *« 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 »*.

L'indicateur 2.2 retrace la part des contrats de recherche et des partenariats dans les ressources des écoles consacrées à la recherche. Les résultats continuent leur progression, au-delà des cibles désormais : en 2012, cette part est de 45,6 %, pour une cible 2013 de 40 % ; les contrats de recherche sur financement privé représentent 17 % du total des ressources, deux points au-dessus de la cible 2013. Enfin, la part des contrats de recherche sur financement de l'Union européenne est de 7,7 %, pour une cible 2013 de 5 % seulement.

Enfin, le nombre moyen de publications scientifiques de rang A rapporté au nombre de chercheurs (calculé en ETP) progresse également, avec 2,3, pour un objectif de 2.

L'objectif 5, qui porte sur le développement de l'efficacité et de l'attractivité des formations des écoles du programme, fait apparaître que le coût par étudiant en euros constant (indicateur 5.1) s'est stabilisé à 98, traduisant la persistance de l'effort des établissements pour maintenir le niveau des effectifs prévu dans un contexte financier contraint. La cible est néanmoins fixée à 97 pour 2013.

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.

Si, avec 93,3 %, il dépasse la cible et les prévisions (92 %), le taux d'insertion des diplômés dans les 12 mois suivant l'obtention du diplôme s'est légèrement tassé en 2012. Cette dernière observation vaut aussi pour le taux d'insertion dans les deux ans (95,4 % pour 96,8 % en 2011). Ce taux en revanche n'atteint pas la cible pour 2013, qui est de 98 %. La part des docteurs employés dans une entreprise ou un établissement industriel un an après l'obtention du doctorat, qui avait fortement chuté en 2010, (39 %), poursuit sa remontée (42,1 % en 2011 et 47,5 % en 2012). Ce taux reste cependant loin de celui de 2009 (58 %) comme de la cible (60 % ou plus).

Enfin, le taux de ressources propres des écoles (indicateur 5.3) est en légère progression (37,8 % contre 37,2 % en 2011). Il n'atteint cependant pas la cible pour 2013, qui est de 40 %.

F. LE PROGRAMME 191 : RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)

1. Un champ précisément déterminé

Le programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* retrace les moyens financiers versés à ce titre par l'État aux deux seuls opérateurs actuels du programme, le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Ce programme est géré par le ministère chargé de la Défense. Une concertation très étroite entre ce ministère et celui de l'Enseignement supérieur et de la recherche permet de déterminer les projets auxquels seront affectés les crédits de recherche duale ainsi que les retours auxquels le ministère de la Défense et l'industrie de défense peuvent prétendre.

Le programme est composé de quatre actions, définies avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche et conduites sous la houlette de la direction générale de l'armement (DGA). Les actions 1 « *Recherche duale en sciences du vivant* » et 2 « *Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication* », qui correspondent au programme de recherche duale pour faire face à la menace terroriste NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique) sont gérées par un comité mixte DGA-CEA. L'action 3 « *Recherche duale dans le domaine aérospatial* » est conduite par le CNES. L'action 4 « *Autres recherches et développements technologiques duaux* » relève elle aussi du CEA.

Les dotations affectées par la loi de finances initiale pour 2012 étaient de 33,5 millions d'euros pour le CEA et de 159,4 millions d'euros pour le CNES, soit un total de 192,9 millions d'euros pour le programme.

La répartition des crédits a cependant été profondément modifiée en gestion du fait d'une contribution du CNES de 25 millions d'euros au profit du CEA pour le financement des travaux de recherche et de développement des futures architectures des « supercalculateurs » (action 4).

Par ailleurs, seuls 177,7 millions d'euros ont été ouverts et affectés, soit 7,88 % de moins que les crédits prévus en loi de finances initiale.

Au bout du compte, la répartition des 177,7 millions d'euros finalement exécutés a été de 121,5 millions d'euros pour le CNES et 56,2 millions d'euros pour le CEA.

Le tableau ci-après indique la répartition des crédits du programme entre les champs d'action des opérateurs.

**RECHERCHE DUALE
CRÉDITS DE PAIEMENT 2012**

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/ sous-action		Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits ouverts
01	Recherche duale en sciences du vivant	11 807 428	11 007 644
02	Recherche duale en sciences et techniques de l'information et de la communication	3 537 375	3 167 760
03	Recherche duale dans le domaine aérospatial	159 416 714	121 484 966
04	Autres recherches et développements technologiques duaux	18 107 228	42 012 462
Total		192 868 745	177 673 745

Source : rapport annuel de performances.

2. Des objectifs soigneusement contrôlés

Le programme ne compte que deux objectifs, chacun mesuré par un seul indicateur.

Le premier objectif porte sur l'amélioration de la qualité et de l'orientation des programmes de recherche civile répondant à des besoins de la défense. Un seul indicateur le mesure, la proportion du montant des projets pour lesquels des retombées pour la défense ont été précisément identifiées. Cette proportion est en 2012 de 100 %, après 85,3 % en 2011. La cible 2013 est de 90 %. Le pourcentage de 100 % est en effet conjoncturel, et dû au transfert de 25 millions d'euros du CNES au CEA déjà évoqué.

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 2012, ce taux a été de 5,3 %, contre 4,9 % en 2011 et 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. Selon le RAP : « *L'indicateur pour les sous-traitances du CEA sur ses activités de recherche et technologie (hors travaux sur le supercalculateur) s'établit à 15,69 %. (...) L'indicateur pour le CNES reste à un niveau faible de 3,70 % (contre 4,15 % en 2011). (...) « Cette faible implication des PME dans les travaux de développement des projets spatiaux s'expliquerait par le fait que les investissements dans le domaine spatial sont lourds et que leur retour est à trop long terme. »*

G. LE PROGRAMME 142 : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES

1. Des crédits d'abord affectés à l'enseignement supérieur agricole

Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* est géré par le ministère chargé de l'Agriculture. Comme le programme 150, il se caractérise par une dualité d'objectifs. En effet, ses objectifs 1 et 2 sont relatifs à la qualité et aux coûts de gestion des formations. L'objectif 3 mesure lui la qualité des efforts de valorisation de la recherche.

Doté par la loi de finances initiale de 307,04 millions d'euros de crédits de paiement, le programme aura finalement bénéficié de 300,26 millions d'euros, crédits consommés en totalité ou presque.

Ces crédits se sont répartis entre 265,45 millions d'euros pour l'action 1 *Enseignement supérieur* et 34,66 millions d'euros pour l'action 2 *Recherche, développement et transferts de technologie*. La répartition des crédits du programme entre les actions montre à l'évidence que le programme 142 retrace d'abord l'effort consacré à l'enseignement supérieur agricole.

À l'exemple de celle du programme 150, cette situation pose la question de la mise en évidence des crédits consacrés à la recherche au sein de l'action 1. Pour le Rapporteur spécial, 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 agricole. Si son montant, quoiqu'en augmentation, est faible (210 millions d'euros), il n'en représente pas moins plus des deux tiers des crédits budgétaires du programme et près de 80 % 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, ce qui ne laisse pas de surprendre le Rapporteur spécial.

2. Des objectifs prenant insuffisamment en compte la recherche

Le programme comporte trois objectifs, dont la réalisation est contrôlée par autant d'indicateurs.

Le premier objectif de l'action 1 porte sur la formation d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes « *répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international.* » Il est mesuré par des indicateurs de taux d'insertion des diplômés, à 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 2012 de 72,4 %, en retrait sur 2011 (75,6 %), et même sur 2010 (73,3 %) et 2009 (73,6 %). Il n'est pas fourni de commentaire sur cette évolution.

Avec 90,5 %, le taux d'insertion à 18 mois est, lui, à la fois très satisfaisant, en progression et conforme à la cible fixée pour 2013.

L'indicateur 2.1, qui mesure la réalisation de l'objectif 2 de l'action 1, retrace le coût unitaire annuel de formation par étudiant. Sauf pour les vétérinaires, ces coûts sont globalement inférieurs à la cible prévue pour 2013 par le projet annuel de performances : le coût de formation d'un ingénieur aura en effet été de 13 062 euros, pour une cible de 13 700 euros et celui d'un paysagiste de 13 404 euros pour une cible de 14 300 euros. S'agissant des vétérinaires, si leur coût unitaire de formation, avec 14 915 euros, est supérieur à la cible (14 200 euros), il est en diminution par rapport à 2011 (15 354 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. Avec 22,9 %, contre 20,9 % pour 2011, il est en progression et se rapproche de la cible, fixée à 25,5 %.

Il faut rappeler cependant le paradoxe de cet indicateur, puisqu'un accroissement dynamique du nombre de publications académiques, et donc de recherche, a pour effet mécanique de diminuer la part des publications professionnelles ou destinées à appuyer les politiques publiques et donc la performance de l'indicateur !

H. LE PROGRAMME 186 : RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE

1. Des crédits quasi-exclusivement consacrés à *Universcience*

Le programme 186 est le plus petit programme de la mission. Ses crédits de paiement votés en loi de finances initiale ne se montent qu'à 124,07 millions d'euros, sur lesquels, après ouvertures et annulations, 119,66 millions d'euros ont été ouverts et 118,81 millions d'euros consommés.

Ce programme est géré par le ministère de la Culture. Plus exactement, la quasi-totalité des crédits (92,8 %) 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, et qui a pour mission de rendre accessible à tous les publics les savoirs scientifiques, techniques et industriels, et de présenter les enjeux de société liés à leur évolution.

Dans ces conditions le programme est marqué non seulement par la modestie de sa dotation, mais aussi par un profond déséquilibre : l'action 1 *Recherche culturelle* n'aura consommé que 8,59 millions d'euros de crédits de paiement, à comparer avec les 110,21 millions d'euros – soit les 92,8 % attribués à Universcience –, consommés par l'action 2 *Culture scientifique et technique*.

Ces caractéristiques ont amené à des réflexions sur la suppression du programme ou son élargissement à d'autres opérateurs. Ainsi, le rapport commandé à M. Jean de Saint-Guilhem sur « L'enseignement supérieur " Culture " et ses liens avec l'Enseignement supérieur », remis en juin 2012, préconise l'identification d'un budget unique de l'enseignement supérieur et de la recherche du ministère de la culture et de la communication au sein de la MIREC. Selon la Cour des comptes « *un tel transfert poserait toutefois la question de l'équilibre du programme* 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture *de la mission Culture, qui regroupe l'essentiel des crédits destinés aux établissements de recherche et d'enseignement supérieur culturels.* » Il faut ajouter que les crédits déconcentrés destinés aux fouilles archéologiques programmées en région figurent désormais au 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, les deux établissements d'Universcience en ont accueilli moins de 3,15 millions en 2012 (3,16 millions en 2011). En revanche, le nombre de personnes ayant fréquenté les sites Internet d'Universcience continue de progresser. Après 7,6 millions en 2009, 8,7 en 2010 et 9,02 en 2011, le nombre des visiteurs virtuels est passé à 9,10 millions en 2012.

Le taux de satisfaction des visiteurs continue de diminuer. Après 74 % en 2009, 73 % en 2010 et 71 % en 2011, il passe à 69,8 %, sachant que la cible pour 2013 est fixée à plus de 75 %. Le ministère de la Culture attribue cette insatisfaction aux perturbations entraînées pour le public par les travaux en cours.

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. Celle-ci diminue régulièrement : après 21,1 % en 2009, 19,7 % en 2010 et 17,9 % en 2011 (pour une cible en 2013 de 20,5 % à 22 %), elle n'est plus que de 16,66 % en 2012. Entre 2011 et 2012, le montant des ressources propres passe de 22,4 millions d'euros à 20,4 millions d'euros.

Le rapport annuel de performance explique là aussi cette diminution par les travaux en cours : *« Cette baisse s'explique surtout par la baisse de l'activité « location d'espaces » (- 1,26 million d'euros), fortement pénalisée par les travaux du plan de rénovation de l'accueil qui ont conduit à la fermeture des espaces du Centre des congrès pendant neuf mois. »*

Enfin, le Rapporteur spécial s'étonne qu'aucun indicateur ne mesure d'éventuels objectifs formulés pour la recherche culturelle et ses 8,6 millions d'euros de crédits. Cette situation milite pour une présentation de cette action au sein d'autres projets et rapports annuels de performance dépendant du ministère de la Culture.

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

Commentaire de M. Thierry MANDON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 150 : FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE	363
A. UN PROGRAMME ESSENTIEL MAIS D'ANALYSE DIFFICILE	363
1. Une situation budgétaire complexe.....	363
2. Des financements extrabudgétaires spécifiques.....	364
B. UNE EXÉCUTION 2012 TENDUE	365
C. UNE ÉVOLUTION DES EMPLOIS CONTENUE.....	366
D. LA MESURE DE LA PERFORMANCE	367
1. L'enseignement supérieur.....	367
2. La recherche universitaire.....	369
II. LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE	370
A. UN PROGRAMME D'APPUI AU PROGRAMME 150.....	370
B. EN 2012, UN FINANCEMENT INITIAL INSUFFISANT AU REGARD DES COÛTS PRÉVISIBLES	371
C. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À MESURER.....	373

Priorité budgétaire du gouvernement, la *Mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur* (MIREs) est la cinquième mission la plus importante du budget de l'État en termes de montant, avec 25,4 milliards d'euros de CP votés en loi de finances initiale. Elle bénéficie de modalités spécifiques de programmation, de la préservation de ses moyens et d'une exonération de suppressions d'emplois. Les opérateurs du programme 150 ne sont, en outre, pas soumis à l'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement courant fixé aux opérateurs de l'État dans le cadre du triennal 2011-2013.

L'examen des crédits relevant de la MIREs est confié à deux rapporteurs spéciaux, M. Alain Claeys pour les programmes consacrés à la recherche et votre rapporteur pour les crédits des programmes spécifiquement consacrés à l'Enseignement supérieur, autrement dit les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante*.

I. LE PROGRAMME 150 : FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

A. UN PROGRAMME ESSENTIEL MAIS D'ANALYSE DIFFICILE

1. Une situation budgétaire complexe

Le programme 150 représente à lui seul plus de 49 % du total des crédits de la MIREs.

Il présente plusieurs spécificités qui ne facilitent pas le suivi de l'exécution des crédits affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire. D'abord, il ne retrace pas l'intégralité des crédits destinés à l'enseignement supérieur. Figurent en particulier au sein de la mission *Enseignement scolaire* les crédits du ministère de l'Éducation nationale affectés aux formations supérieures des établissements du second degré, autrement dit les crédits des classes de formation au brevet de technicien supérieur (BTS) et des classes préparatoires aux grandes écoles. Ces formations, dont les coûts de fonctionnement sont pris en charge par les lycées, accueillent 80 000 étudiants relevant du programme 231 pour les aides sociales, la restauration et le logement.

Par ailleurs, le programme 150 concourt à la mise en œuvre non pas d'une, mais de deux grandes politiques publiques distinctes : l'enseignement supérieur et la recherche universitaire. Certes, ces deux politiques s'entremêlent très étroitement au sein du programme : le statut « d'enseignant-chercheur » suffit à le prouver. Il reste qu'il faut descendre jusqu'au niveau des actions pour pouvoir reconstituer ce qui pourrait être une vision globale des moyens affectés à chacune de ces deux politiques publiques : c'est à ce niveau que sont distinguées les dépenses par niveau de formation (licence, master, doctorat) et par domaine de recherche. De surcroît, cette répartition par action n'est pas forcément si éclairante. La Cour des comptes note ainsi que « *la nomenclature par actions ne*

fournit pas d'informations pertinentes sur la destination réelle des dépenses pour les programmes gérés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche » et que « l'affectation de la masse salariale entre les actions enseignement et recherche du programme 150 repose sur un partage à parts égales de la rémunération des enseignants-chercheurs qui ne semble plus correspondre aujourd'hui à la répartition réelle de leurs activités. »

Le programme 150 est aussi marqué par la prépondérance des opérateurs - essentiellement les établissements d'enseignement supérieur – en son sein. Certes, cette spécificité est celle de la MIREs dans son ensemble. Il reste qu'un suivi satisfaisant des crédits supposerait une connaissance fine de la gestion des crédits attribués aux établissements supérieurs. Force est de reconnaître que tel n'est pas le cas aujourd'hui, et que le passage des universités aux responsabilités et compétences élargies n'a pas amélioré la connaissance budgétaire de l'exécution du programme par le Parlement.

La Cour des comptes souligne notamment dans son analyse de l'exécution du budget de la mission que *« les plafonds d'emplois, souvent surcalibrés, ne constituent pas un outil de pilotage efficace »*. *« L'impossibilité de suivre précisément le niveau réel de consommation du plafond de masse salariale État ne doit pas cacher le fait que la masse salariale globale des universités a tendance à augmenter. »*

Plus généralement, elle indique que *« le niveau d'information figurant dans les PAP et les RAP sur les grandes catégories d'opérateurs du programme 150 est insuffisant. Leur poids budgétaire justifierait une présentation plus détaillée sous forme de liste nominative incluant le nombre d'étudiants, principal déterminant des coûts de l'enseignement supérieur. »*

2. Des financements extrabudgétaires spécifiques

Le programme 150 est destinataire de financements extrabudgétaires, définis, selon la Cour des comptes, par deux critères, l'exclusion du recours aux flux budgétaires et la non-application des principes du droit budgétaire – annualité, unité, universalité, spécialité.

Le premier flux de financements extrabudgétaires est constitué par le *plan Campus*, lancé en 2007 et destiné à rénover le patrimoine immobilier universitaire. Le choix a été fait de réaliser l'essentiel des projets sous forme de contrats de partenariat financés par les intérêts de dotations non consommables. Les dotations destinées au *plan Campus*, qui atteignent désormais 5 milliards d'euros, ont été déposées au Trésor en août 2010 en attendant d'être déléguées aux établissements.

Suite au lancement de l'appel à projets en février 2008, dix sites ont été retenus (Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Strasbourg, Toulouse, Aix-Marseille, Paris- Aubervilliers et Saclay). Deux sites supplémentaires sont venus s'y ajouter dans le cadre du plan de relance. Neuf autres sites ont reçu le label campus « prometteurs » et « innovants ».

Le calendrier de début des projets s'échelonne entre 2012 et 2013, pour un montant à financer prévisionnel de 640 millions d'euros. Au 31 août 2012, sur huit projets lancés en contrat de partenariat, une seule procédure d'attribution de contrat était achevée (Grenoble). Le projet « Opération Campus » de Bordeaux (montage innovant réalisé avec la Région Aquitaine et la Caisse des dépôts et consignations) a été signé le 12 novembre 2012. Le premier rapport annuel d'exécution du plan Campus a été produit en septembre 2012, conformément au souhait du Parlement et aux recommandations de la Cour des comptes.

La mission nationale d'évaluation de l'opération Campus conduite par M. Roland Peylet, qui a rendu ses conclusions à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en octobre 2012, souligne plusieurs difficultés liées au choix quasi-systématique des contrats de partenariat : outre le fait que les coûts finaux de ces opérations sont difficiles à prévoir, des doutes existent sur les capacités de maîtrise d'ouvrage des universités et sur la solidité de leurs services immobiliers face à la complexité des montages en partenariat public privé. Selon la mission, cette complexité « *a certainement joué un rôle important dans le délai de mise en oeuvre des projets* ». La mission recommande aussi de réorienter une dizaine d'opérations prévues initialement en contrat de partenariat vers des montages de type maîtrise d'ouvrage publique ou vers des marchés de réalisation et d'exploitation ou de maintenance.

Le *programme d'investissements d'avenir (PIA)*, mis en œuvre depuis 2010 à partir de financements provenant du Grand Emprunt levé en 2010, bénéficie aux opérateurs de la MIREs pour un montant total de 21,9 milliards d'euros. Les financements sont attribués par voie d'appels à projets. Bien sûr, des opérateurs relevant du programme 150 formulent des projets et obtiennent des financements. Cependant, dans la mesure où les appels d'offres sont organisés par l'ANR, la gestion des crédits issus du programme d'investissements d'avenir est traitée par le rapporteur spécial chargé des politiques de la recherche.

B. UNE EXÉCUTION 2012 TENDUE

Pour 2012, la loi de finances initiale avait inscrit au titre du programme 150 le total de 12 764 855 447,00 euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 12 511 247 419,00 euros de crédits de paiement (CP). Après fonds de concours, attribution de produits, ouvertures et annulations, 13 422 520 554 euros d'AE et 12 576 824 839,00 euros de CP ont été ouverts. Les montants consommés ont été de 12 778 046 485,00 euros en AE et de 12 545 289 712,00 euros en CP. Au bout du compte, les dépenses ont respecté les prévisions de la loi de finances initiale, fonds de concours et attributions de produits compris : ces prévisions étaient, pour les AE, de 12,808 milliards d'euros (12,778 milliards d'euros consommés) et, pour les CP, de 12,571 milliards d'euros (12,545 milliards d'euros consommés).

Sous réserve du caractère relativement artificiel de la répartition des crédits entre actions consacrées à l'enseignement et actions consacrées à la recherche, les crédits du programme ont été ventilés selon la répartition suivante.

La formation jusqu'à la licence (action 1) a consommé en CP 2,705 milliards d'euros, soit 21,6 % des crédits du programme, la formation de niveau master (action 2) 2,348 milliards d'euros (17,8 %) et enfin la formation doctorale (action 3) 344,35 millions d'euros (2,7 %). Le total des CP consacrés à l'enseignement supérieur public *stricto sensu* se monte ainsi à 5,40 milliards d'euros, soit 43 % du total du programme.

Il a été consacré aux sept actions couvrant la recherche dans ses divers champs 3,736 milliards d'euros, soit 29,8 % des CP du programme.

Un montant de 1,485 milliard d'euros (11,84 % du programme) a été consacré à l'action 15 *Pilotage et support du programme*. Sur le poids de cette action, la Cour des comptes note que « *en l'absence de comptabilité analytique, les dépenses de personnel et de structure ne sont pas correctement ventilées par les opérateurs, ce qui aboutit à gonfler le poids de la fonction pilotage (action 15) dans les remontées d'exécution.* »

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 1,312 milliard d'euros (10,46 % des CP).

Enfin 93,44 millions d'euros ont permis de subventionner les établissements d'enseignement privé, 418,5 millions d'euros ont été affectés aux bibliothèques, et 102,8 millions d'euros à la diffusion des savoirs et aux musées.

C. UNE ÉVOLUTION DES EMPLOIS CONTENUE

La MIREs avait connu une croissance du nombre total de ses emplois en 2011.

Comme l'année précédente, l'exécution 2012 fait apparaître une diminution des emplois sous plafond (248 866 ETP/ETPT contre 253 098 en 2011) qui s'accompagne d'une croissance des emplois hors plafond (38 692 ETP contre 35 788 en 2011). En revanche, en 2012, le nombre d'emplois total de la mission décroît légèrement, passant de 288 886 ETP/ETPT en 2011 à 287 558 ETP/ETPT en 2012, soit une diminution de 1 328.

La même remarque vaut pour le programme 150. Le nombre total des emplois sous plafond du programme est en effet passé de 162 226 en 2011 à 159 486 en 2012, soit une diminution de 2 740 unités. Même si le nombre d'emplois hors plafond augmente de 2 065 unités, passant de 20 146 en 2011 à 22 211 en 2012, le nombre total d'emplois diminue de 675 unités, de 182 372 à 181 697.

La répartition interne des emplois au sein du programme continue à évoluer fortement, du fait de deux mouvements.

Le premier est bien sûr la poursuite de la progression du nombre d'emplois hors plafond, et donc de la part de ces emplois au sein du total.

Le deuxième est, au sein des emplois sous plafond, la répartition entre emplois sous plafond ministériel, figurant dans le titre 2, et les emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs. Avec le passage au 31 décembre 2012 de la quasi-totalité des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE) (seules les trois universités ultramarines relevaient encore de l'ancien dispositif), c'est 92 % des emplois sous plafond du programme, soit 147 072 sur 159 486, qui sont gérés par les opérateurs.

Par ailleurs, comme le signale une nouvelle fois la Cour des comptes, le dynamisme des emplois hors plafond doit continuer à faire l'objet d'une vigilance particulière. Si leur hausse cette année n'a pas contrarié le sens de l'évolution des emplois sous plafond, leur évolution reste difficilement prévisible. Alors que les prévisions de la loi de finances initiale pour 2012 portaient sur 16 790 emplois hors plafond, leur nombre réel s'est monté à 20 146 fin 2011, et s'est encore accru en 2012.

D. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

La performance du programme 150 est structurée par neuf objectifs, eux-mêmes mesurés par 26 indicateurs. Seule l'action 13 *Diffusion des savoirs et des musées* ne peut être associée expressément à un objectif ou à un indicateur. Selon la Cour des comptes « *on peut y voir un manque de cohérence entre cette action, qui regroupe des établissements sous la double tutelle du MESR et du ministère de la Culture, et les objectifs du programme* ». Par ailleurs, la performance de la plupart des établissements est prise en compte par le modèle SYMPA et par les contrats quadriennaux et quinquennaux, qui déclinent les indicateurs du PAP.

1. L'enseignement supérieur

L'objectif 1 : « Répondre aux besoins de qualification supérieure » est au cœur des enjeux du programme 150. L'objectif fixé pour 2013 est une proportion de 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur. Après une évolution positive, l'indicateur 1.1 semble marquer le pas : la proportion, qui était passée de 42,5 % en 2005 à 46,8 % en 2010, stagne à 46,9 % en 2011, les résultats n'étant connus qu'avec un an de délai.

L'indicateur 1.2, qui retrace l'insertion professionnelle des jeunes trois ans après la fin de leurs études, continue d'afficher un niveau nettement en dessous de la cible : en 2010, dernière année pour laquelle les données sont disponibles, 71 % sont employés au niveau cadre ou profession intermédiaire, pour une cible de 82 %. La qualité des résultats est corrélée avec deux éléments ; le premier est le niveau de diplôme : l'indicateur est pour la licence de 55 % (avec une cible à 69 %), pour le master de 79 % (cible à 86 %) et pour le doctorat de 91 % (cible à 90 %). Le second est le domaine de formation : le résultat est de 81 % pour l'insertion professionnelle des diplômés en sciences et techniques, de 69 % pour

les diplômés en droit et de 59 % pour les diplômés en lettres et sciences humaines. La Cour des comptes fait valoir le caractère peu ambitieux de la mesure, effectuée dans les 30 mois après l'obtention du diplôme, alors qu'elle est faite dans les 3 à 15 mois pour les établissements relevant des programmes 142 et 192. Selon la Cour, une enquête 18 mois après l'obtention du diplôme permettrait de faire ressortir les différences entre universités et les filières de formation, tout en assurant une plus grande cohérence entre les programmes de la MIREs.

L'objectif 2 poursuit l'« amélioration de 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 2011, comme en 2004. La situation de la licence apparaît spécifique : alors que le taux de réussite en BTS et en master 2 frôle les 80 %, seuls 33,3 % des étudiants obtiennent leur licence en trois ans, 43 % seulement des inscrits en première année passant en deuxième année. Ces données, qui confirment une réalité bien connue, rendent d'autant plus aiguë la nécessité d'une action spécifique à ce niveau d'étude.

L'objectif 3 vise à « faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie ». Le nombre des diplômés en formation continue de progresser : 42 339 diplômés en 2011, soit 11 % de plus qu'en 2010, pour une cible 2013 de 33 000 seulement. En revanche, le nombre des validations des acquis de l'expérience stagne autour de 4 000, pour une cible de 7 000.

« Accroître l'attractivité internationale » de l'enseignement supérieur français relève de l'objectif 4. Selon les indicateurs, 15,6 % des étudiants d'inscrits en master et 37 % des doctorants sont étrangers. Les proportions d'étudiants issus de pays de l'OCDE sont respectivement de 2,9 % et 8,6 %. Les cibles sont dépassées dans tous les cas.

En revanche, si la proportion d'enseignants chercheurs de nationalité étrangère parmi les recrutés est en hausse en 2011, avec 15,7 % contre 10,6 % en 2010, elle n'atteint toujours pas la cible de 20 % fixée pour 2013.

Les indicateurs de l'objectif 5 : « optimiser l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche » traduisent une augmentation de la disponibilité hebdomadaire des places en bibliothèque par usager entre 2005 et 2012, de 4h30 à 5h41. Aucun dispositif ne permet de mesurer l'accès aux ressources numériques, qui constitue pourtant un chantier majeur de la politique documentaire.

L'objectif 6 regroupe l'optimisation de l'offre de formation et celle de la gestion des établissements supérieurs.

La visibilité de l'offre de formation suppose de ne pas multiplier les libellés des formations. Sur ce point, si la part des mentions à faibles effectifs en master a dépassé la cible fixée (25,9 % pour une cible de 31,5 %), tel n'est pas le cas en licence, où la part des formations à effectifs inférieurs à 50 étudiants reste supérieure à 35 % (36,7 %) pour une cible de moins de 30.

Les indicateurs de gestion sont en progression, qu'il s'agisse du montant des ressources propres procurées par les prestations de service ou de la part de ces ressources dans les recettes totales des établissements ; celle-ci reste cependant loin de la cible de 49 %.

2. La recherche universitaire

Les objectifs 7, 8 et 9 sont relatifs à la recherche universitaire.

L'objectif 7 vise à « produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international et accroître le dynamisme des équipes de recherche ». L'indicateur 7.1 mesure la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme au sein successivement de la production scientifique des 27 États membres de l'Union européenne, de la production scientifique mondiale, et 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.

Les résultats semblent bons. La production de publications de référence au sein des publications scientifiques de l'Europe des 27 est stable, à 8,76 %, et supérieure à la cible pour 2013, qui est de 8,5 %. Cette production représente aussi 2,7 % de la production scientifique mondiale, chiffre là encore nettement supérieur à la cible pour 2013, qui est de 2. Enfin, le pourcentage au sein de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni s'élève à 17,9 %, pour une cible 2013 de 17,7 %. Il faut noter que le calcul est limité aux mathématiques et aux sciences de la matière et de la vie.

L'indicateur 7.2 mesure la reconnaissance scientifique à travers un indice de citation à deux ans des publications des opérateurs du programme. Avec 1.12, la valeur de cet indice est en progression continue et supérieur à la cible 2013, qui est de 0,95.

L'objectif 8 porte sur l'amélioration du transfert et de la valorisation des résultats de la recherche.

Malgré une diminution par rapport à 2011, le montant des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titres de propriété intellectuelle atteint, avec 13,5 millions d'euros, la cible fixée pour 2013. La part des ressources apportées par ces redevances devrait s'établir en cohérence avec cette situation.

Le montant des ressources apportées par les contrats de recherche passés avec des entreprises devrait s'établir à 122 millions d'euros, et la part des contrats de recherches passés avec des entreprises au sein des ressources totales des opérateurs du programme à 2,2 %, ces deux résultats étant légèrement inférieurs tant aux résultats de 2010 qu'à la cible 2013.

L'objectif 9 consiste à « consolider l'Europe de la recherche ». Les indicateurs montrent un maintien du taux de participation et de coordination des opérateurs au programme cadre européen de recherche et de développement (7^{ème} PCRD). Avec 2,36 %, le taux de coordination est même très supérieur à la cible minimale, qui n'est que de 1 %. Avec plus de 27 %, la part des articles publiés avec un pays membre de l'Union européenne continue sa progression vers la cible, fixée à 33 %.

II. LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

A. UN PROGRAMME D'APPUI AU PROGRAMME 150

L'objet du programme 231 *Vie étudiante* est le renforcement de l'égalité des chances et l'amélioration des conditions de vie et d'études des étudiants. À ce titre, il 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 déclinée en quatre actions.

L'action 1, qui regroupe les *aides directes*, représente plus de 80 % du montant du programme. Les aides directes incluent : les bourses sur critères sociaux (BCS) ; les aides au mérite ; les aides à la mobilité ; 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 CP prévus par la loi de finances initiale pour 2012 pour ce programme étaient de 2,168 milliards d'euros, et les AE de 2,171 milliards d'euros.

Avec 12,5 % des crédits du programme environ, l'action 2 regroupe les *aides indirectes*. Celles-ci concernent essentiellement les crédits versés au titre du logement (prêts, garanties, réhabilitations et constructions) ainsi que les crédits destinés à la restauration (les restaurants universitaires). À la fin de l'année 2012, le parc de logements du réseau des œuvres universitaires et scolaires compte 169 000 places dans 600 résidences universitaires. Il accueille 10 % des effectifs étudiants (soit 30 % des boursiers). Depuis septembre 2011, un système de cautionnement pour les logements CROUS non conventionnés a été mis en place par le réseau des œuvres. Le logement étudiant bénéficie aussi de crédits de l'opération Campus.

Avec moins de 3 % des crédits du programme, l'action 3 « Santé des étudiants 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.

Enfin, dotée de 3,5 % environ des crédits du programme, l'action 4 « Pilotage et animation du programme » regroupe les crédits de rémunération des personnels administratifs du CNOUS et d'actions spécifiques menées en direction du réseau des œuvres universitaires et scolaires (informatisation, formation continue, communication...). Ils intègrent également le fonctionnement du CNOUS et de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE).

Il faut noter aussi que sont imputées sur le programme trois dépenses fiscales principales sur impôts d'État, pour 424 millions d'euros (409 en 2011). Il s'agit de l'exonération d'impôt sur le revenu (en option) perçue par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires et de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (chacune pour 210 millions d'euros) ainsi que du crédit d'impôt à raison de prêts souscrits entre le 1^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de 25 ans au plus (pour 4 millions d'euros).

B. EN 2012, UN FINANCEMENT INITIAL INSUFFISANT AU REGARD DES COÛTS PRÉVISIBLES

En 2012, la gestion en CP du programme a été marquée par un dépassement de 144,5 millions d'euros, soit 6,65 % des crédits prévus en loi de finances initiale. Ce dépassement provient du montant total des aides allouées.

Le coût des aides indirectes s'est en effet établi à 290,70 millions d'euros, soit 11,56 millions d'euros (4,14 % de plus) que les 279,14 millions d'euros de crédits initialement prévus. Surtout, le coût des aides directes, c'est-à-dire, pour l'essentiel, celui des bourses sur critères sociaux, s'est finalement monté à 1 885,95 millions d'euros, soit 135,83 millions d'euros (7,76 % de plus) que les 1 750,12 millions d'euros initialement prévus. Les économies réalisées en gestion sur les actions 3 (- 950 975 euros) et 4 (- 1,85 million d'euros) n'ont évidemment pas permis de rester dans l'enveloppe prévue pour le programme, qui a finalement dû faire l'objet d'ouvertures de crédits pour un montant de 146,57 millions d'euros.

Le tableau ci-après récapitule les mouvements de crédits intervenus en gestion sur les CP du programme.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 231

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Crédits inscrits en LFI	Crédits prévus en LFI y c. FDC et ADP	Crédits consommés	Écart crédits prévus/crédits consommés	Écarts en %
01 – Aides directes	1 747 115 954	1 750 115 954	1 885 947 854	+ 135 831 900	+ 7,76
02 – Aides indirectes	276 638 615	279 138 615	290 703 036	+ 11 564 421	+ 4,14
03 – Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	61 670 168	61 670 168	60 719 193	– 950 975	- 1,55
04 – Pilotage et animation du programme	83 199 108	83 199 108	81 348 941	- 1 850 167	- 2,22
Total	2 168 623 845	2 174 123 845	2 318 719 024	+ 144 595 179	+ 6,65
Ouvertures par voie de FDC et ADP	+ 11 008 976				
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)	+ 146 573 159				
Total des CP ouverts	2 326 205 980				
Total des CP consommés	2 318 719 024				

Source : RAP

Comment expliquer une exécution aussi peu conforme à la prévision ?

Les bourses versées aux étudiants sur critères sociaux (BCS) ont fait l'objet de plusieurs réformes depuis 2008. Les principales ont été l'augmentation du plafond de ressources ouvrant droit à l'attribution d'une bourse à l'échelon zéro, la création d'un sixième échelon et la création progressive d'un dixième mois de bourse. S'y est ajoutée la montée en puissance des aides au mérite, qui sont un complément aux bourses sur critères sociaux bénéficiant aux meilleurs étudiants.

Comme en 2011, la loi de finances initiale pour 2012 a manifestement sous-estimé les crédits nécessaires au financement de ces évolutions.

D'abord, selon la Cour des comptes, avec 1 608,91 millions d'euros, le montant des crédits ouverts au titre des BCS par la loi de finances initiale était déjà inférieur à la consommation constatée fin 2011, soit 1 666,32 millions d'euros.

Ensuite, selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, trois éléments sont venus expliquer le dépassement.

Le premier est le montant plus élevé des reports de charges (56,75 millions d'euros) par rapport aux années précédentes (38,36 millions d'euros de 2010 sur 2011) du fait de la mise en œuvre du dixième mois de bourse complet à la rentrée 2011, insuffisamment financée.

Le deuxième est la sous-estimation du nombre de boursiers sur critères sociaux. Alors que le projet annuel de performances prévoyait un total de 592 429 boursiers, l'effectif réel constaté au 20 décembre 2012 a été de 634 758 boursiers, soit un nombre en hausse de 7,14 % par rapport à la prévision.

Enfin, il a fallu financer une revalorisation de 2,1 % du montant des bourses à compter de juillet 2012.

Techniquement, pour faire face à la hausse des besoins constatés en cours d'exercice, quatre mesures principales ont été prises :

– la totalité de la réserve de précaution a été levée en fin d'année 2012. Autrement dit, la réserve de précaution constituée au titre des actions 2, 3 et 4 a été redéployée au profit de l'action 1, qui a elle-même consommé sa propre réserve.

– des crédits de fonds de concours ont été rattachés au programme 231 pour un montant de 10 330 077 euros en AE et de 11 008 977 euros en CP.

– le décret d'avance du 30 novembre 2012 a ouvert des crédits à hauteur de 128 136 131 euros en AE et 128 290 931 euros en CP au profit du programme.

– la loi de finances rectificative n° 2012-1510 pour 2012 du 29 décembre 2012 a ouvert des crédits à hauteur de 18 millions d'euros, en AE comme en CP.

Par ailleurs, trois arrêtés de reports ont été pris pour reporter sur la gestion 2012 les crédits restés disponibles en fin d'exercice 2011.

Pour remédier à la sous-budgétisation récurrente du programme 231, des mesures correctrices ont été prises par la loi de finances pour 2013.

C. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À MESURER

La performance du dispositif est structurée par trois objectifs, mesurés par sept indicateurs.

Les deux premiers indicateurs de l'objectif 1 « Contribuer à promouvoir l'égalité des chances pour l'accès aux formations de l'enseignement supérieur des différentes classes sociales » rendent compte de l'évolution de l'accès aux différents niveaux de formation selon les catégories socio-professionnelles. Si, avec 43 %, la proportion d'enfants d'ouvriers ou employés accédant aux études supérieures dépasse désormais la cible (42 %), elle reste très inférieure à celle des enfants d'employeurs, cadres et professions intermédiaires (79 %). Les étudiants issus de milieux d'ouvriers ou d'employés représentent toujours à peu près la même proportion des licenciés (28,4 %), des titulaires de master (20 %) et des doctorants (16,4 %).

Aux termes du troisième indicateur, le ratio de réussite des étudiants boursiers est sensiblement supérieur à celui des autres étudiants (plus de 114 % en licence et de 116 % en master). Ce ratio a cependant pour base non pas les étudiants présents aux examens, mais les étudiants inscrits. Or les étudiants boursiers sont soumis à une obligation d'assiduité, attachée au versement de leur bourse.

S'agissant de l'objectif 2 « Améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts », l'indicateur 2.1 met en évidence l'insuffisance de l'offre de logements étudiants. Celle-ci n'a pas suivi la forte augmentation du nombre de boursiers. Par ailleurs, comme en 2011, 11 académies disposent de moins de 30 places pour 100 étudiants boursiers et 3 de plus de 40 places pour 100 étudiants boursiers.

Le troisième indicateur, qui porte sur la gestion du dispositif des aides indirectes, montre un taux de couverture sur ressources propres de 102,2 % pour les dépenses d'hébergement et de 58,2 % pour les dépenses de restauration, ratios dans les deux cas supérieurs aux cibles retenues pour 2013.

Enfin le troisième objectif « Développer la prévention dans le domaine de la santé » n'est pas assorti d'un indicateur susceptible de le mesurer.

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ;
PENSIONS**

Commentaire de M. Yves CENSI, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE COMPTE SPÉCIAL (CAS) PENSIONS	376
A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES RECETTES INFÉRIEURES À LA PRÉVISION.....	376
1. Des recettes spontanées inférieures aux prévisions	376
2. Des dépenses plus proches des prévisions	377
B. LE PILOTAGE DU CAS : DES TRANSFERTS PEU CONFORMES À LA LOLF.....	378
1. Un CAS budgété en déficit	378
2. Des transferts irréguliers qui se renouvellent.....	378
C. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE	379
II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	379
A. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE INSUFFISANTE	382
B. DES RECOMMANDATIONS À RÉITÉRER	382

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. Il est constitué depuis 2006 de trois programmes dont la structure budgétaire reste stable sans modification de périmètre :

– le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* (92 % des crédits du CAS) ;

– le programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* (3 % des crédits) ;

– le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* (5 % des crédits).

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 2012 a prévu une dotation de 54,60 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit 17 % du total des dépenses budgétaires autorisées de l'État.

1. Des recettes spontanées inférieures aux prévisions

Les recettes se répartissent entre les contributions employeurs, les cotisations salariales et les versements du budget général sous la forme d'une subvention d'équilibre.

Les taux de contribution employeur sont déterminés chaque année en fonction des dépenses prévisionnelles du CAS, des autres recettes (versements du budget général ; cotisations de salariés....) et de l'assiette contributive auquel il s'applique, correspondant à une partie de la masse salariale des agents publics. Il s'agit normalement de taux d'équilibre permettant d'égaliser les recettes du CAS avec ses dépenses.

Le taux de contribution employeur appliqué au traitement indiciaire brut a été fixé en 2012 à 68,59 % pour les pensions de retraite des agents civils, à 0,33 % au titre des allocations temporaires d'invalidité et à 121,55 % pour les militaires.

Les recettes exécutées se sont élevées à 54,196 milliards d'euros, conformes à la loi de finances initiale. Mais les chiffres de l'exécution cachent en réalité un manque de recettes qui a nécessité, comme l'année précédente, des versements du budget général : pour 2012, ces versements sont en nette augmentation. Ils se sont élevés à 376,4 millions d'euros (237 millions d'euros pour l'année 2011).

Les difficultés d'exécution du CAS se renouvellent et sont en partie dues à l'incertitude des prévisions de recettes. L'érosion des assiettes de contribution et de cotisation au CAS sous l'effet de facteurs multiples (réduction du nombre de fonctionnaires, recours à des contractuels, modification de la nature des mesures catégorielles au profit de mesures indemnitaires ne contribuant pas au CAS) se traduisent par la diminution des recettes, de l'ordre de 100 millions d'euros à 200 millions d'euros tous les ans. Par ailleurs, les prévisions relatives aux contributions des établissements publics et des collectivités locales se révèlent toujours incertaines.

Comme en 2011, un transfert – irrégulier au regard de la LOLF – a été effectué en provenance de 26 programmes du budget général vers le programme 195. Portant sur des crédits de titre 2 destinés à contribuer au financement des pensions mais qui n'avaient pas été consommés, ce transfert a permis de fournir des recettes supplémentaires au compte spécial pour 103,9 millions d'euros. Un décret de virement de 3 millions d'euros et un mouvement en loi de finances rectificative à la fin de l'année de 19,5 millions d'euros ont complété cet abondement.

Le Rapporteur spécial estime que la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension doit être améliorée substantiellement, afin d'affiner la prévision des recettes, et que le recours de plus en plus systématique aux contributions exceptionnelles imputées sur le programme 195 n'est pas conforme à la LOLF.

2. Des dépenses plus proches des prévisions

Le montant des crédits consommés s'est élevé à 54,4 milliards d'euros pour l'exercice 2012, un peu moins que les prévisions de la loi de finances initiale qui étaient de 54,6 milliards d'euros. Il s'explique par des départs en retraite moins nombreux que prévus. Les prévisions d'entrée en paiement des pensions restent donc délicates, alors que celles de l'année 2011 avaient fait l'objet d'une amélioration.

B. LE PILOTAGE DU CAS : DES TRANSFERTS PEU CONFORMES À LA LOLF

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.

Cette gestion du CAS rend difficile le respect de l’article 21–II de la LOLF fixant les règles d’équilibre des comptes d’affectation spéciale, et 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.

2. Des transferts irréguliers qui se renouvellent

Le choix fait lors de la budgétisation de laisser le CAS s’exécuter avec un déficit important (– 426 millions d’euros) pouvait inspirer des craintes quant au respect de l’impératif d’équilibre. Il n’en a rien été. Le solde budgétaire annuel du CAS a été excédentaire pendant la majeure partie de l’année. Ce n’est qu’à partir de novembre 2012 qu’il est devenu négatif.

Comme en 2011, un transfert – irrégulier au regard de la LOLF – a été effectué en provenance de 26 programmes du budget général vers le programme 195 *Régime de retraite des mines, de la Seita et divers*. Portant sur des crédits de titre 2 destinés à contribuer au financement des pensions mais qui n’avaient pas été consommés, ce transfert a permis de fournir des recettes supplémentaires au compte spécial pour 103,9 millions d’euros 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 décret de virement (3 millions d’euros) et un mouvement en loi de finances rectificative à la fin de l’année (de 19,5 millions d’euros) ont complété cet abondement. La Cour des comptes rappelle l’irrégularité de ce transfert, déjà soulignée en 2011, dans la mesure où l’emploi de ces crédits ne correspond pas à des actions des programmes d’origine.

Le Rapporteur spécial estime que la connaissance de l’assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension doit être améliorée substantiellement, afin d’affiner la prévision des recettes, et que le recours de plus en plus systématique aux contributions exceptionnelles imputées sur le programme 195 n’est pas conforme à la LOLF.

C. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Plusieurs aspects sont à relever de ce point de vue : 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 (SRE) et la Caisse des dépôts.

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. Cet important indicateur est néanmoins en cours de perfectionnement par le SRE.

Les principales **recommandations** du rapporteur spécial, s'agissant de la gestion très complexe du CAS, tiennent à améliorer la précision des tableaux de bord.

1. Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non versement dans les délais des contributions au CAS ;

2. Améliorer la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension, particulièrement pour les agents des établissements publics ;

3. Introduire dans le PLF 2014 un indicateur de performance mesurant l'écart entre la prévision de recettes et la réalisation ;

4. Améliorer l'estimation des coûts de gestion du programme 741 en affinant le calcul du coût annuel par ressortissant et définir des indicateurs de coûts permettant des comparaisons inter-régime.

II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* est une mission interministérielle, rattachée au ministère chargé des Transports et au ministère chargé du Budget. Elle regroupe des crédits de l'État consacrés au financement de régimes spéciaux de retraite ou à celui de dispositifs de cessation anticipée d'activité. 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. La définition large de son périmètre a permis le financement de la caisse de retraite des fonctionnaires de Mayotte à hauteur de 13,7 millions d'euros, sur instruction, depuis 2011, du ministre chargé du Budget.

Concernant le périmètre même, la Cour des comptes critique depuis de nombreuses années 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. Le Rapporteur spécial observe qu'en l'état, le périmètre de la mission ne tranche toujours pas entre les deux logiques de rattachement.*

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 et des tramways	198	23,1 M€
Caisse autonome retraites complémentaires et de prévoyance du transport	198	2,4 M€
ENIM (marins)	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€

Source : ministère du Budget.

Pour l'année 2012, l'exécution et la gestion des crédits de la mission sont résumées dans le tableau suivant :

EXÉCUTION ET GESTION DES CRÉDITS EN 2012

(en millions d'euros)

	Programme 198		Programme 197		Programme 195		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	4 080,20	4 080,20	856,46	856,46	1 682,05	1 682,05	6 618,71	6 618,71
LFR	-37,28	-37,28			19,45	19,45	-17,83	-17,83
Total des mouvements de crédits	-11,33	-10,79	0,00	0,00	122,56	122,56	111,23	111,77
dont :								
<i>reports</i>	4,33	4,87					4,33	4,87
<i>virements</i>					3,00	3,00	3,00	3,00
<i>transferts</i>	-15,66	-15,66			119,56	119,56	103,90	103,90
<i>Annulations</i>								
Fonds de concours et att. produits								
Total des crédits disponibles	4 031,59	4 032,13	856,46	856,46	1 824,06	1 824,06	6 712,11	6 712,65
Crédits consommés	4 030,66	4 031,00	856,46	856,46	1 823,91	1 823,91	6 711,03	6 711,37

Source : NEB Cour des comptes 2012.

Sur l'ensemble de la mission, la dépense 2012 excède de 93 millions d'euros de CP le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale. **Cette sur-exécution est intégralement imputable aux contributions « exceptionnelles » au CAS Pensions du programme 195 décrites plus haut.** En dehors de cette dépense très particulière, **l'exécution globale des dépenses de la mission en 2012 s'avère inférieure de 34 millions d'euros (0,5 %) aux crédits de loi de finances initiale.**

Ce résultat est dû à un besoin de financement de la CPRP-SNCF(caisse de prévoyance et de retraite des personnels de la SNCF) inférieur aux évaluations posées en loi de finances initiale pour 2012, comme d'ailleurs en 2010 et 2011, et en sens inverse, à des dépenses supérieures aux prévisions initiales pour la CPR-RATP (caisse de prévoyance et de retraite de la RATP) et les congés de fin d'activité des transporteurs routiers.

Le budget triennal 2013-2015 de la mission affiche des crédits en progression de 8,2 % en 2015 par rapport à l'exécution 2012, l'effet de l'inflation prévisionnelle sur les revalorisations des pensions expliquant les 9/10^{ème} de cette hausse. En ce qui concerne les prévisions des différentes caisses de retraites, **les besoins de subventions ne vont diminuer que pour les pensionnés de la SNCF**, et seulement à compter de 2017. Les prévisions démographiques des autres régimes, RATP, marins ou régime minier, ne prévoient pas de diminution des besoins de subventions jusqu'en 2015.

A. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE INSUFFISANTE

Les trois programmes de la mission 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.

La Cour des comptes critique ces indicateurs : *« Les indicateurs concernent la performance propre des caisses de retraite chargées de la gestion des régimes, et non pas la performance de l'État subventionnant ces régimes. À ce titre, ils ne permettent pas de faire un quelconque lien entre la démarche de performance dont ils sont censés rendre compte et la gestion budgétaire des crédits du programme, tant au stade de la programmation qu'au stade de l'exécution. Cette déconnexion est poussée à l'extrême dans le cas de la CRP-RATP, pour laquelle les frais de gestion, sujets des indicateurs, sont de fait exclus depuis 2005 du financement assuré par la subvention de l'État ».*

Le Rapporteur spécial souligne, pour sa part, que l'introduction d'un objectif « contribuer à l'équilibre des régimes » permettrait de réorienter le volet performance vers le cœur des dépenses de la mission. À l'heure où la Commission pour l'avenir des retraites présidée par Mme Yannick Moreau rend un rapport attendu, l'équité et la performance de la gestion des régimes sont des objectifs incontournables de la gestion des régimes spéciaux.

B. DES RECOMMANDATIONS À RÉITÉRER

Le Rapporteur spécial constate que ses préconisations comme les recommandations émises en 2011 par la Cour des comptes n'ont pas été mises en application. **Au regard de la gestion 2012 des programmes de la mission, il renouvelle avec insistance ses recommandations sur les points suivants :**

– introduire dans le volet performance de la mission un objectif relatif à la capacité d'assurer effectivement l'équilibre des régimes subventionnés, assorti d'indicateurs permettant de suivre l'évolution des dettes et créances des régimes envers l'État, ou l'évolution de leur situation nette, en particulier pour les régimes pour lesquels le calibrage de la subvention « organise » un déficit prévisionnel.

– imputer les mesures de soutien au secteur de la pêche, prises sous forme de modification de barème des cotisations, sur les crédits des programmes dédiés au soutien de ce secteur et non sur les programmes de la mission Régimes sociaux et de retraite.

– mettre fin à l'emploi persistant des contributions exceptionnelles au CAS Pensions sur le programme 195, dans la mesure où le principe d'équilibrage du CAS repose sur l'ajustement annuel du taux de cotisation de l'État employeur.

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
COMPTE SPÉCIAL AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR
L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

Commentaire de Mme Christine PIRES BEAUNE, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. DES CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES STABLES	384
A. L'ACTION N° 1 « SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES »	385
B. L'ACTION N° 2 « DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION »....	386
C. LA DÉPENSE FISCALE	386
II. LES CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS : DES AIDES À L'ÉQUIPEMENT EN LÉGÈRE AUGMENTATION	387
A. L'ACTION N° 1 « AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS ».....	387
B. L'ACTION N° 2 « DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION »....	387
III. LES CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS : DES TRANSFERTS EN LÉGÈRE AUGMENTATION	388
IV. LES CONCOURS SPÉCIFIQUES ET LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION : UNE CONSOMMATION SUPÉRIEURE AU NIVEAU DES PRÉVISIONS	389
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012	389
1. L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales ».....	389
2. L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales : des dépenses très supérieures aux prévisions ».....	391
3. L'action n° 3 « Dotation générale de décentralisation ».....	391
4. L'action n° 4 « Dotation outre-mer ».....	392
B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2012	392
V. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RESTE EN PHASE DE TRANSITION APRÈS LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE	393

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* comprend quatre programmes⁽¹⁾ qui concentrent l'essentiel des dotations budgétaires versées par l'État aux communes, aux groupements de communes, aux départements et aux régions.

Avec près de 2,7 milliards d'euros de crédits consommés en 2012, elle correspond cependant à moins de 3 % de l'ensemble des transferts financiers de l'État vers ces collectivités – prélèvements sur recettes, compensation des dégrèvements d'impôts locaux, fiscalité transférée – qui se sont élevés à plus de 100 milliards d'euros l'année dernière. En 2012, le taux global d'exécution s'affiche à 95,5 % pour les autorisations d'engagement (AE) et à 96,8 % pour les crédits de paiement (CP). Les règles d'attribution des concours aux collectivités financés par la mission, dont les modalités de progression sont fixées par la loi, expliquent en grande partie ce taux d'exécution très correct.

Par rapport à 2011, la consommation des crédits a augmenté de 2,13 % en AE et de 2,2 % en CP.

La quasi-totalité des crédits de la mission (94 %) financent la dotation générale de décentralisation (DGD) qui se répartit sur les niveaux communal, départemental et régional, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de développement urbain (DDU) versées aux seules communes, la dotation globale d'équipement des départements (DGE) et les dotations aux collectivités d'Outre-mer. Le reliquat correspond aux dépenses d'aides exceptionnelles, principalement aux subventions pour travaux divers d'intérêt local abondés par les crédits dits de la « réserve parlementaire », et aux dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

I. DES CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES STABLES

En 2012, les dépenses du programme n° 119 s'élèvent à 766,8 millions d'euros en AE et 743,7 millions d'euros en CP consommés, soit une très légère augmentation (respectivement + 0,67 % et + 0,07 %), et un taux d'exécution de 93,8 % sur la base des crédits disponibles en AE et de 96,3 % des CP.

Il convient ici de signaler, que les calculs des taux d'exécution des crédits de la mission souffrent d'approximation, du fait des écarts entre la consommation totale des crédits des actions retracées dans les tableaux de synthèse du rapport annuel de performances (constitué à partir des données issues de l'infocentre *Chorus*) et les montants correspondant à l'addition des sommes mentionnées dans la rubrique justification par action. Il s'agit selon le rapport annuel de performance, d'un problème lié à la disparition du millésime des AE lors du passage à *Chorus*. Le rapport annuel de performances fait état par ailleurs, d'un

(1) Programmes n° 119 Concours financiers aux communes et groupements de communes, n° 120 Concours financiers aux départements, n° 121 Concours financiers aux régions et n° 122 Concours spécifiques et administration.

nombre non négligeable d'erreurs d'imputation qui en rendent la lecture difficile, ce que regrette la Rapporteuse spéciale.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	815 281 069	780 570 257
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	+ 1 988 101	- 8 643 364
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	817 269 170	771 926 893
Totaux des crédits consommés (d)	766 772 942	743 446 287
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	93,8 %	96,3 %

Source : rapport annuel de performances.

A. L'ACTION N° 1 « SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES »

Cette action retrace les crédits de quatre dotations versées à l'échelon communal. Selon l'infocentre *Chorus*, 636,2 millions d'euros en AE et 613,04 millions d'euros en CP ont été consommés en 2012. Après retraitement des données par la DGCL, la consommation réelle des AE s'est élevée à 674,6 millions d'euros (*cf. supra*).

– **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**, issue de la fusion en 2011 de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR). 608,9 millions d'euros pour les AE et 561 millions d'euros ont été consommés en 2012 au titre de la DETR, contre respectivement 614,4 millions d'euros et 571,1 millions d'euros en 2011 ;

– **la dotation « régisseurs de police »** compense l'indemnité de responsabilité versée aux régisseurs des polices municipales, au nom et pour le compte de l'État, par les communes et groupements auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions. En 2012, la consommation s'est élevée à 413 653 euros en AE et 414 093 euros en CP au titre du remboursement versé par l'État sur la base des indemnités dues au titre de l'exercice 2011 ;

– **la dotation forfaitaire** a été mise en œuvre au bénéfice des communes qui délivrent des **titres sécurisés** (cartes nationales d'identité, passeports). En 2012, 17,74 millions d'euros en AE et en CP ont été consommés pour 18,86 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale ;

– enfin, la **dotation de développement urbain (DDU)** vise à soutenir des projets dans cent villes particulièrement défavorisées : la totalité des 50,6 millions d'euros de crédits ouverts en AE en 2012 a été consommée, tandis que la consommation des CP (33,9 millions d'euros) a connu une accélération en 2012 avec plus de 50 % de hausse par rapport à 2011.

B. L'ACTION N° 2 « DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION »

La DGD des communes, dont les crédits sont retracés sur l'action n° 2, se décline en six concours détaillés dans le tableau suivant :

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES COMMUNES EN 2012

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en LFI 2012		Reports de crédits 2011 sur 2012		Ouvertures et annulations		AE	CP
	AE	CP	AE	CP	AE	CP		
DGD relative au financement des services communaux d'hygiène et de santé	90,6	90,6	+ 0,16	+ 0,16 (*)			90,65	90,65
DGD relative à l'élaboration des documents d'urbanisme	18,4	18,4	+ 0,31(**)	+ 0,38 (**)		-	18,2	18,1
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	+ 0,26 (***)	+ 0,3 (***)			5,04	5,14
DGD relative au transfert des monuments historiques	0,57	0,57					0,56	0,56
DGD relative aux autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation	0,4	0,4	+ 0,06	+ 0,06	+ 0,08	+ 0,08	0,46	0,46
TOTAL	130,27	130,27	+ 0,79	+ 0,9	+ 0,08	+ 0,08	130,31	130,31

Source : rapport annuel de performances.

(*) Un transfert de 70 000 euros a été effectué au bénéfice de la DETR.

(**) Ce concours a également bénéficié d'une mesure de fongibilité de 230 000 euros.

(***) Ce concours a également supporté une mesure de fongibilité de 230 000 euros.

C. LA DÉPENSE FISCALE

La dépense fiscale résultant du taux de TVA à 5,5 % 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 10 millions d'euros.

II. LES CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS : DES AIDES À L'ÉQUIPEMENT EN LÉGÈRE AUGMENTATION

Le programme n° 120 retrace les dépenses liées aux transferts financiers vers les départements. En 2012, les crédits consommés ont atteint **480,7 millions d'euros en AE et en CP**. On enregistre **une hausse de 1,45 % des AE et de 1,58 % des CP par rapport à 2011**.

Deux actions composent ce programme : la première supporte les aides à l'équipement des départements tandis que la seconde finance la DGD. Le taux global de consommation pour le programme est très satisfaisant à 98,3 % des AE et 99,1 % des CP.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 120 CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	492 859 347	492 859 347
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	- 3 770 582	- 7 731 252
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	489 088 765	485 128 095
Totaux des crédits consommés (d)	480 664 925	480 665 752
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	98,3 %	99,1 %

Source : rapport annuel de performances.

A. L'ACTION N° 1 « AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS »

En 2012, les crédits consommés sur cette action finançant la dotation globale d'équipement (DGE) des départements représentaient 211,8 millions en AE et en CP, soit **une hausse de 2,75 % des AE et de 3 % des CP versés sur cette dotation aux conseils généraux** par rapport à 2011.

B. L'ACTION N° 2 « DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION »

268,9 millions d'euros en AE et en CP ont été consommés sur la dotation globale de décentralisation (DGD) des départements. Cela correspond à une réalisation globalement **stable sur un an (+ 0,45 %)**. Comme en 2011, **la totalité des crédits votés en loi de finances initiale a été consommée** et un très léger dépassement (environ 487 000 euros) a été constaté.

La ventilation des trois composantes de la DGD des départements est détaillée ci-dessous.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES DÉPARTEMENTS EN 2012

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en loi de finances		Reports de crédits 2011 sur 2012		Ouvertures et annulations			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD de droit commun	265,5	265,5	+ 0,03	+ 0,03	+ 0,5	+ 0,5	265,5	265,5
DGD fluviale en faveur de la Guyane	1,5	1,5					1,5	1,5
DGC de Saint Martin	2,1	2,1	+0,2	+0,2	+ 0,2	+ 0,2	2,3	2,3
TOTAL	268,1	268,1	+ 0,23	+ 0,23	+ 0,7	+ 0,7	269,3	269,3

Source : rapport annuel de performances.

III. LES CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS : DES TRANSFERTS EN LÉGÈRE AUGMENTATION

Le programme n° 121 est composé d'une unique action retraçant les crédits de la dotation générale de décentralisation versée aux régions. Cette dotation affiche en 2012 une **légère hausse (+ 0,99 %)**, pour un montant réalisé de **908,2 millions d'euros** en AE et en CP.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME
N° 121 CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	905 446 505	905 446 505
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	+ 3 681 455	+ 3 681 455
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	909 127 960	909 127 960
Totaux des crédits consommés (d)	908 179 211	908 179 211
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	99,9 %	99,9 %

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 2012

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en loi de finances		Reports de crédits 2011 sur 2012		Ouvertures et annulations			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD de droit commun	500,6	500,6	+ 2,6	+ 2,6	+ 0,7	+ 0,7	503,2	503,2
DGD Corse	276,9	276,9	-	-	-	-	276,8	276,8
DGD STIF	128	128	+ 0,15	+ 0,15	+ 0,25	+ 0,25	128,1	128,1
TOTAL	905,5	905,5	+ 5,1	+ 5,1	+ 2,3	+ 2,3	908,1	908,1

Source : rapport annuel de performances.

IV. LES CONCOURS SPÉCIFIQUES ET LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION : UNE CONSOMMATION SUPÉRIEURE AU NIVEAU DES PRÉVISIONS

Le programme n° 122 finance les dotations de la DGD qui ne sont pas imputées sur les trois autres programmes de la mission, les aides aux collectivités consécutives à des catastrophes naturelles ainsi que les frais de fonctionnement de la DGCL.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012

L'exercice 2012 indique une consommation de crédits supérieure aux prévisions votées en loi de finances initiale, mais en deçà des crédits ouverts en cours d'année, avec un taux d'exécution de 88,5 % des AE et de 90,7 % des CP.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	506 055 512	499 055 512
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	83 298 874	84 236 953
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	589 354 386	583 292 465
Totaux des crédits consommés (d)	521 696 789	529 067 777
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	88,5 %	90,7 %

Source : rapport annuel de performances.

1. L'action n° 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »

Cette action regroupe des subventions qui constituent exclusivement des transferts aux collectivités territoriales.

- En 2012, en tenant compte des ouvertures de crédits et des mouvements de fongibilité, 25,2 millions d'euros en AE et 22,7 millions d'euros en CP ont été ouverts sur la ligne *Calamités publiques*. 16,9 millions d'euros en AE et 13,7 millions d'euros en CP ont été consommés, soit respectivement 67 % et 60 % des crédits ouverts. Les engagements restant à couvrir au 31 décembre 2012 s'élèvent à 47,6 millions d'euros.

- Les *Subventions pour travaux d'intérêt local* regroupent des crédits ouverts par amendements des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat au projet de loi de finances initiale : cette ligne est plus couramment qualifiée de « *réserve parlementaire* ».

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 124 millions d'euros en AE et 134,1 millions d'euros en CP, alors que 143,4 millions d'euros en AE et 134,1 millions d'euros ont été ouverts en 2012.

- Les autres dépenses sur cette action se répartissent de la façon suivante :

– En 2012, 15,1 millions d'euros en AE et 15,6 millions d'euros étaient disponibles sur le **fonds de soutien aux communes touchées par les restructurations du ministère de la Défense**. La consommation s'est affichée à 2,8 millions d'euros en AE et CP. Ce fonds de 25 millions d'euros est utilisé depuis 2010, en fonction des dossiers instruits par les préfets. La mise en œuvre très progressive de ce dispositif explique le taux de consommation observé jusqu'à présent : 4,4 millions d'euros en 2010 et 3,8 millions d'euros en 2011. Au 31 décembre 2012, 12,3 millions d'euros en AE et 12,8 millions d'euros de CP étaient disponibles sur ce fonds ;

– 1,7 million d'euros (en AE et en CP) au titre des **subventions aux communes en difficulté**. En loi de finances initiale 2,7 millions d'euros en AE et CP avaient été crédités, mais après les reports de 2011 sur 2012, les mesures de transferts, de fongibilité et les annulations de crédits intervenues en cours d'exercice, ce sont 2,6 millions d'euros en AE et 3,1 millions d'euros en CP qui ont finalement été ouverts sur cette ligne ;

– 67 000 euros en AE et CP au titre des **subventions aux communes minières** ;

– 750 000 euros en AE et 950 000 euros en crédits sur la ligne concernant le Fonds social juif unifié (FSJU) ;

– 100 000 euros en CP au titre du **programme de sécurité des établissements scolaires**, alors que 2,3 millions d'euros de CP avaient été reportés de 2011 ;

– La ligne relative à **la reconstruction de ponts détruits par faits de guerre**, en dépit d'un solde disponible de 0,7 million d'euros obtenu par report de crédits de 2011 sur 2012 n'a enregistré aucune consommation crédits de même que celle relative aux **aides aux regroupements**.

Enfin, 25 millions d'euros en AE et CP ont été ouverts en loi de finances rectificative de décembre 2012 pour alimenter le fonds de 50 millions d'euros destiné à soutenir les collectivités ayant contracté des emprunts structurés.

2. L'action n° 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » : des dépenses très supérieures aux prévisions

Les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) sont financées par des crédits inscrits sur le programme n° 122 tandis que celles de personnel sont retracées sur la mission *Administration générale et territoriale de l'État* du budget général. Les consommations 2012 ont été largement supérieures aux prévisions, de l'ordre de 25 %.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale regrette encore une fois que les restitutions *Chorus* reportées dans les tableaux synthétiques du rapport annuel de performance diffèrent des exécutions réelles telles que relatées dans la justification au premier euro. Au regard du coût pour l'État de la mise en œuvre de *Chorus*, ces écarts semblent difficiles à justifier.

Le tableau ci-après illustre ces écarts sur les principaux postes de dépenses.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA DGCL EN 2012

(en euros)

	Crédits ouverts		Crédits consommés			
			Selon <i>Chorus</i>		Selon la justification au premier euro (consommation « réelle »)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dépenses de Fonctionnement (frais de documentation et de publications, fonctionnement du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité, fonctionnement courant du CFL, etc.)	1 033 000	1 033 000	1 443 826	1 630 739	728 651	732 812
Dépenses d'informatique	900 000	900 000	930 091	756 624	1 675 167	1 684 551
Dépenses d'intervention	-	-	15 000			
TOTAL	1 933 000	1 933 000	2 388 917	2 387 363	2 403 818	2 417 363

Source : rapport annuel de performance.

3. L'action n° 3 « Dotation générale de décentralisation »

Cette action regroupe les concours versés au titre de la DGD qui ne sont pas retracés sur l'un des trois autres programmes de la mission. **L'enveloppe correspondante est quasiment stable, à 221,1 millions d'euros consommés.** Le détail des crédits rattachés à cette action est donné ci-après.

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION EN 2012

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en LFI 2012		Reports de crédits 2011 sur 2012		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	48,8	48,8	+ 0,1	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,4	48,8	48,8
Concours particulier en faveur des bibliothèques municipales et départementales	80,4	80,4	-	+0,1	-	-	80,3	80,4
Concours particulier en faveur des aérodromes	3,93	3,93	-	-	- 0,02	- 0,02	3,91	3,91
Concours particuliers en faveur du domaine public fluvial	0,13	0,13	0,09 (*)	0,09 (*)			0,22	0,22

Source : rapport annuel de performances.

(*) y compris ouvertures de crédits en loi de finances rectificative 2011.

4. L'action n° 4 « Dotation outre-mer »

Les dotations aux collectivités territoriales d'outre-mer ont représenté 151,9 millions d'euros en AE et en CP consommés en 2012, soit la quasi-totalité des 152 millions d'euros de crédits votés en loi de finances initiale. Ces dépenses sont en forte augmentation par rapport à 2011 (+ 39 %)

B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2012

Compte tenu de l'encadrement par la loi du montant et des modalités de paiement de la plupart des dotations qu'ils financent, les programmes n^{os} 120 et 121 sont dépourvus de volet « performances ».

Deux indicateurs représentatifs sont par ailleurs définis pour l'ensemble de la mission.

Ainsi l'objectif « Promouvoir les projets de développement local » du programme n° 119 est assorti d'un indicateur basé sur le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 et 35 % au titre de la DETR des communes.

La cible pour 2012 était fixée à 65 %. Le résultat obtenu n'atteint que 51,53 % mais indique une progression par rapport à 2011 où il atteignait 49,3 %.

L'objectif « Assurer la péréquation des ressources entre les collectivités » figurant en annexe du rapport annuel de performance s'appuie sur 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 23,87 % ;

– départementale (en pourcentage de la DGF des départements), avec un objectif de 11,1 % et un résultat de 11,37 % ;

– 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 une légère progression par rapport à 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 n° 832 *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle Calédonie* et n° 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements et divers organismes*.

Aucune avance n'a été octroyée sur le premier programme.

Le second programme vise à garantir aux collectivités territoriales et à divers organismes locaux, le versement par l'État des avances sur le montant des impositions directes locales.

Il garantit également aux départements le versement mensuel de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) affectée à chaque département en compensation du revenu de solidarité active (RSA). Depuis 2012, ce programme garantit au département de Mayotte le versement mensuel de la part de TICPE qui lui est affectée en compensation de la mise en place du RSA le 1^{er} janvier 2012.

Plus de 81,54 milliards d'euros en AE et CP ont été réalisés au titre de l'action *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes* pour une prévision de 84,3 milliards d'euros.

Les crédits consacrés aux *Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers* ont été exécutés à hauteur de 5,92 milliards d'euros en AE et CP, pour une prévision initiale de 5,93 milliards d'euros.

Le programme n° 833 est notamment pourvu de deux 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. L'indicateur 1.1 « Pourcentage des opérations de versement

[de contributions directes locales] réalisées par le comptable à la date prévue » montre une légère amélioration par rapport à 2011, sans atteindre les objectifs initiaux et (97,08 % réalisés en 2012 pour une cible de 100 % et un résultat de 91,6 % en 2011).

L'indicateur 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 » connaît une nouvelle dégradation avec 85,08 % de versements réalisés à la date prévue en 2012 (89,7 % en 2011) pour une prévision de 100 %. Le rapport annuel de performances précise que la mise en place de *Chorus* en 2012 a entraîné des anomalies qui n'ont pas permis d'atteindre l'objectif fixé.

Le dernier indicateur retrace 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 ». Les résultats obtenus en 2012 sont conformes aux objectifs : l'écart entre les excédents et les retards de versement atteint 6,6 millions d'euros pour une cible inférieure à 16,86 millions d'euros.

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Commentaire de Mme Éva SAS, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 : DES DÉPENSES HÉTÉROGÈNES DONT L'ÉVALUATION RESTE DIFFICILE.....	397
A. LE BOUCLIER FISCAL : UN DISPOSITIF EN FIN DE COURSE MAIS QUI CONTINUE DE PRODUIRE DES EFFETS NON NÉGLIGEABLES EN 2012	397
B. LES CONTENTIEUX FISCAUX : DES DÉPENSES FINALEMENT PEU IMPORTANTES EN 2012 MAIS QUI DEVRONT ÊTRE SUPPORTÉES LORS DES PROCHAINS EXERCICES	398
II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 201 EST MARQUÉE PAR UNE GRANDE STABILITÉ MAIS SA LISIBILITÉ POURRAIT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT AMÉLIORÉE	399
III. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI SE BORNENT À MESURER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS.....	400

La mission *Remboursement et dégrèvements* regroupe les dépenses liées à des situations dans lesquelles l'État restitue des impôts, taxes ou contributions des contribuables ou dans lesquelles l'État renonce à recouvrer certaines créances sur les contribuables.

C'est la mission la plus importante, en montant, du budget de l'État. En 2012, les dépenses de la mission ont atteint 90,57 milliards d'euros environ, soit 23,4 % des dépenses brutes du budget général. La mission rassemble deux programmes : le programme 200, d'une part, qui concerne les impôts d'État pour un montant de 79,10 milliards d'euros environ en 2012 et le programme 201, d'autre part, relatif aux impôts locaux, pour un montant de 11,47 milliards d'euros environ en 2012.

Ainsi, la mission regroupe deux programmes homogènes, mais dont la structuration n'est pas entièrement satisfaisante. En effet, seul le programme 200 est organisé en fonction des catégories de dépenses (dépenses relevant de la mécanique de l'impôt, dépenses relevant des politiques publiques et dépenses résultant de la gestion de l'impôt). L'architecture du programme 201 répond pour sa part à une présentation par impôts (taxe professionnelle et contribution économique territoriale, taxes foncières, taxe d'habitation et admissions en non-valeur) qui offre une lisibilité moindre. L'administration fiscale travaille actuellement à une refonte de la nomenclature de ce programme, pour l'aligner sur celle du programme 200. La direction générale des finances publiques a indiqué, en réponse à votre rapporteur spécial, que le calendrier de la mise en œuvre de cette refonte dépendrait de ses capacités budgétaires.

En vertu de l'article 10 de la LOLF ⁽¹⁾, les crédits de la mission sont évaluatifs, car les dépenses correspondantes ne peuvent pas être limitées par un plafond. Les dépenses sont en effet pour une grande part constatées par l'administration et non pas pilotées par elle comme les autres dépenses du budget général. Ainsi, en cours d'année les lois de finances rectificatives procèdent, si nécessaire, à des ouvertures ou des annulations de crédits en fonction des dépenses observées. En 2012, les dépenses exécutées ont été inférieures de 1,05 milliard d'euros aux crédits disponibles dans la dernière loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012 mais supérieures de 5,13 milliards aux crédits de la loi de finances initiale du 28 décembre 2011, dont 2,43 milliards en raison de changements comptables ⁽²⁾.

(1) Cet article dispose que : « les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif ».

(2) Intégration pour la première fois en 2012 des décharges et admissions en non-valeurs sur impôts auto-liquidés à la suite du basculement de la comptabilité de l'État dans Chorus au 1^{er} janvier 2012.

DÉPENSES DE LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2012

(en millions d'euros, CP)

	P. 200	P. 201	Mission
LFI pour 2012	75 154	10 285	85 439
Troisième LFR pour 2012	5 147	1 025	6 172
Crédits disponibles	80 301	11 310	91 611
Crédits consommés	79 098	11 466	90 564
Écart à la LFI (crédit consommés – LFI)	3 944	1 181	5 125
Écart à la LFR (crédits consommés – crédits disponibles)	- 1 203	156	- 1 047

Source : Cour des comptes.

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 : DES DÉPENSES HÉTÉROGÈNES DONT L'ÉVALUATION RESTE DIFFICILE

Les dépenses du programme 200, qui concerne les impôts d'État, ont atteint en 2012 un montant de 79,10 milliards d'euros environ, soit 87,3 % des dépenses de la mission. Les remboursements de TVA, dont il faut relever le dynamisme en 2012, représentent à eux seuls 49,26 milliards d'euros. S'agissant de l'exécution 2012 du programme 200, deux éléments marquants peuvent être signalés :

– le mécanisme du bouclier fiscal s'est encore traduit en 2012 par des restitutions d'impôt aux contribuables ;

– les contentieux fiscaux en cours renforcent les incertitudes qui entourent par nature les dépenses de cette mission.

A. LE BOUCLIER FISCAL : UN DISPOSITIF EN FIN DE COURSE MAIS QUI CONTINUE DE PRODUIRE DES EFFETS NON NÉGLIGEABLES EN 2012

Le mécanisme du bouclier fiscal a encore produit des effets en 2012 et en produira encore en 2013 ⁽¹⁾. Son coût budgétaire avait été estimé à 162 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012, estimation particulièrement basse puisqu'un « millésime » complet de droit à restitution restait à naître au 1^{er} janvier 2012. Une baisse très sensible du coût budgétaire du bouclier fiscal avait été initialement envisagée compte tenu de l'obligation qui avait été faite par la première loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 d'imputer le bouclier fiscal sur l'ISF, à compter du 30 septembre 2011, ce qui avait eu pour effet d'accélérer les restitutions en 2011.

(1) Le « millésime » 2012 du bouclier fiscal est, en effet, calculé par rapport aux impôts payés par le contribuable en 2011 et aux revenus qu'il a perçus en 2010. Or, la réforme de 2011 de l'impôt de solidarité sur la fortune ne devait entrer en régime de croisière qu'à compter de l'année 2012. En conséquence, les contribuables peuvent encore, en 2012, bénéficier du dispositif en vue de plafonner l'impôt acquitté en 2011.

Au regard des dépenses observées, logiquement supérieures au montant prévu en loi de finances initiale, les crédits au titre du bouclier fiscal ont été augmentés de 288 millions d'euros en troisième loi de finances rectificative, portant ainsi le total des prévisions à 450 millions d'euros. L'exécution au titre de l'année 2012 des crédits dédiés au bouclier fiscal a finalement atteint 443 millions d'euros, soit 7 millions d'euros de moins que la dernière prévision de la troisième loi de finances rectificative, et en très net recul par rapport à l'exécution 2011 (377 millions d'euros en moins). Cette baisse peut s'expliquer par l'impossibilité de demander des remboursements au titre du bouclier fiscal depuis la première loi de finances rectificative pour 2011. En effet, depuis cette réforme seule l'imputation sur un impôt – essentiellement l'ISF – est possible. Les créances non imputées sur les impôts payés en 2012 pourront donc l'être sur l'ISF en 2013.

B. LES CONTENTIEUX FISCAUX : DES DÉPENSES FINALEMENT PEU IMPORTANTES EN 2012 MAIS QUI DEVRONT ÊTRE SUPPORTÉES LORS DES PROCHAINS EXERCICES

La problématique des contentieux fiscaux illustre les difficultés rencontrées en matière d'évaluation des dépenses de la mission *Remboursement et dégrèvements*. Les ajustements les plus importants réalisés en cours d'année, via les différentes lois de finances rectificatives, ont tout particulièrement concerné les suites données à ces différents contentieux fiscaux. Ainsi, 750 millions d'euros ont été provisionnés en première loi de finances rectificative du 14 mars 2012 au titre du « contentieux précompte mobilier ». Cette provision de 750 millions d'euros a été annulée en deuxième loi de finances rectificative du 16 août 2012, puisque finalement les dépenses du « contentieux précompte mobilier » ne devaient plus intervenir en 2012. Mais dans le même temps, en sens inverse, alors qu'avaient été provisionnés 1,1 milliard d'euros au titre du « contentieux OPCVM », les dépenses exécutées en 2012 via ce titre se sont limitées à 16 millions d'euros, apparaissant ainsi inférieures de 1,2 milliard d'euros environ aux crédits précédemment ouverts. Les délais de remboursement concernant le « contentieux OPCVM » s'allongent car le Tribunal administratif de Montreuil procède actuellement à la centralisation de l'ensemble des demandes de remboursement et veille à ce qu'ils soient les plus complets et les plus précis possible.

Par ailleurs, il faut souligner que les évaluations de ces dépenses particulières peuvent fortement fluctuer, à la hausse ou à la baisse, en fonction des décisions des différentes juridictions, et notamment du Conseil d'État et de la Cour de justice de l'Union européenne. Les contentieux fiscaux en cours sont actuellement au nombre de vingt-et-un⁽¹⁾. Le « contentieux OPCVM », qui est le plus important, pourrait peser jusqu'à 5 milliards d'euros environ. Les remboursements et le paiement des intérêts moratoires continueront donc d'impacter fortement les exercices budgétaires à venir.

(1) Le ministre chargé du Budget a été auditionné par la commission des Finances sur ce thème spécifique le 19 février 2013.

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 201 EST MARQUÉE PAR UNE GRANDE STABILITÉ MAIS SA LISIBILITÉ POURRAIT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT AMÉLIORÉE

Les dépenses du programme 201, qui concerne les impôts locaux, atteignent en 2012 un montant de 11,47 milliards d'euros environ. Ces dépenses sont proches de celles exécutées lors de l'exercice 2011 (11,48 milliards d'euros environ). Les remboursements liés à la taxe professionnelle (TP) et à la contribution économique territoriale (CET), représentent toujours une part prépondérante des dépenses du programme (59,6 % du total en 2012 et 58,7 % en 2011).

Concernant l'exécution 2012 du programme 201 il faut relever un écart de 1,03 milliard d'euros environ entre les prévisions de la loi de finances initiale et les crédits ouverts par la troisième loi de finances rectificative. Au final, les dépenses exécutées sont supérieures de 156 millions d'euros aux crédits ouverts. C'est l'action 01, concernant la TP et la CET qui a fait l'objet des écarts les plus significatifs par rapport à la troisième loi de finances rectificative avec un dépassement de 1,22 milliard (+ 21,7 %) par rapport à la prévision initiale.

Le détail des dépenses de cette action illustre la transition quasi-achevée des dépenses de la TP vers la CET.

DÉPENSES EXÉCUTÉES EN 2011 ET 2012 SUR L'ACTION 01 « TAXE PROFESSIONNELLE – CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE ET TERRITORIALE »

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012	Écart exécution 2012/2011
Plafonnement à la valeur ajoutée TP	1 293	90	98	- 1 195
Plafonnement à la valeur ajoutée CET	432	830	1 117	685
Dégrèvement barémique	3 375	3 560	3 696	321
Dégrèvement recherche	0	0	0	0
Dégrèvement transitoire (Écrêtement des pertes)	150	540	350	200
Crédits d'impôt	0	0	1	1
Restitution CVAE	621	300	759	138
Reliquidation de CVAE 2010		0	40	40
Autres dégrèvements	872	290	768	- 104
Total Action n° 1 du P201	6 743	5 610	6 829	86

Source : Cour des comptes.

Comme le relève la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution du budget de l'État, la sous-action « Autre dégrèvements » de cette action n° 1, accuse un écart de 478 millions d'euros entre les prévisions initiales et l'exécution des dépenses sans que les systèmes d'information ne puissent préciser la nature des dépenses comptabilisées. Il paraît donc indispensable que l'administration fiscale fiabilise pour les années à venir les données de cette action dont le montant est significatif.

La légère diminution des dépenses entre les exercices 2011 et 2012 au sein de l'action 2 *Taxes foncières* est essentiellement la conséquence de la diminution du coût du dégrèvement pour pertes de récolte ou de bétail et des remboursements exceptionnels accordés fin 2011 dans le cadre du « plan sécheresse ».

La baisse également constatée concernant l'action 3 *Taxe d'habitation* s'explique en raison d'une réduction des remises contentieuses et gracieuses. La diminution de l'exécution de l'action 4 *Admission en non-valeur d'impôts locaux* s'explique en raison de la baisse des admissions en non-valeur afférentes à la TP et à la contribution foncière des entreprises (CFE).

III. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI SE BORNENT À MESURER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS

La mission ne comporte que quatre indicateurs, à raison de trois pour le programme 200 et un seul pour le programme 201, qui tous se cantonnent à mesurer la qualité du service rendu aux usagers en se concentrant sur la rapidité de traitement des dossiers par l'administration fiscale. Aucun indicateur ne mesure l'efficacité de la gestion, les indicateurs relatifs à l'efficacité de l'administration apparaissant dans le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Les résultats des indicateurs de performance sont stables pour l'exécution 2012 par rapport à l'exercice 2011, l'indicateur 1.2 « Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement (partiel ou total) dans un délai strictement supérieur à 30 jours » dépassant même très largement sa cible (56 jours pour un objectif de 60 jours, et une réalisation de 65,3 jours en 2011).

Les deux autres indicateurs du programme 200 marquent un léger retrait par rapport à l'exercice précédent :

– indicateur 1.1 « Taux de demandes de remboursement de crédit TVA non imputable et de restitutions d'impôts sur les sociétés remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours » : 89,43 % en 2012 contre 89,50 % en 2011 ;

– indicateur 1.3 « Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans le délai d'un mois » : 97,96 % en 2012 contre 98,00 % en 2011.

Cette dernière diminution très limitée ne signifie pas nécessairement une baisse de la qualité de l'action de l'administration fiscale mais peut être la conséquence de la rapidité du service rendu aux usagers, qui a nécessairement un impact sur la qualité du traitement des dossiers. Il faut donc veiller à ne pas dégrader la qualité du traitement des dossiers au seul bénéfice de la rapidité. Néanmoins les résultats restent supérieurs à leurs cibles inscrites dans le PAP pour 2012 (80,00 % pour l'indicateur 1.1 et 96,32 % pour l'indicateur 1.3).

INDICATEURS DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES 200 ET 201

Indicateur	2011	Objectif LFI 2012	Objectif révisé 2012	Exécution 2012
1.1 : Taux de demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable et de restitutions d'IS remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours	89,50 %	80,00 %	80,00 %	89,43 %
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	65,3 jours	60 jours	60 jours	56 jours
1.3 : Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans le délai d'un mois	98,00 %	96,32 %	96,30 %	97,96 %
1.1 (P201) : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois	98,20 %	96,54 %	96,5 %	98,17 %

Source : RAP.

SANTÉ
AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Commentaire de M. Claude GOASGUEN, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SOUS CONTRAINTE	404
A. ÉVOLUTION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION ..	404
1. Le programme 204 : Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins.....	404
a) Une exécution inférieure à l'autorisation parlementaire	404
b) Une situation variable selon les actions	405
2. Le programme 183 : une situation fragile.....	406
a) Une dépense apparemment mieux maîtrisée en 2012	406
b) Des interrogations persistantes pour l'AME de droit commun.....	408
B. LES OPÉRATEURS, ACTEURS PRINCIPAUX DE LA MISSION	409
C. LE SUIVI DE LA PERFORMANCE	411
II. UN EXERCICE MARQUÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES STRUCTURELLES	411
A. LE FONDS D'INTERVENTION RÉGIONAL.....	411
B. LA PREMIÈRE ANNÉE DE FONCTIONNEMENT DE L'ANSM.....	412

L'exercice 2012 se solde, pour la mission *Santé*, par un taux moyen de consommation de plus de 99 %. Pour autant cette consommation globale ne saurait masquer une situation très variable selon les programmes et selon les actions. En particulier, des incertitudes fortes pèsent sur certaines politiques publiques et notamment sur le financement de l'aide médicale de l'État.

Il faut, par ailleurs, relever que les services et opérateurs rattachés à la mission se sont engagés en 2012 dans des réformes structurelles parfois importantes, qu'il s'agisse de la première année de fonctionnement de l'agence nationale de la sécurité du médicament ou de la création du fonds régional d'intervention.

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SOUS CONTRAINTE

L'exécution budgétaire pour 2012 est conforme dans son ensemble à l'autorisation parlementaire initiale même si des modifications assez significatives sont intervenues en cours d'année, au détriment notamment du programme 204. 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. Enfin, la mesure de la performance pourrait enfin être améliorée avec la mise en place d'indicateurs plus adaptés au contenu des actions et aux pouvoirs effectifs des responsables de programme.

A. ÉVOLUTION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION

1. Le programme 204 : Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins

a) Une exécution inférieure à l'autorisation parlementaire

Le tableau suivant retrace l'évolution annuelle des crédits du programme 204 ainsi que leur niveau final de consommation.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 204 EN 2012

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI 2012	738,3	738,3
mouvements en cours d'année	- 53,4	- 52,4
crédits disponibles	684,9	685,9
consommation	683,7	682,8
en % des crédits de LFI	92,6 %	92,5 %
en % des crédits disponibles	99,8 %	99,5 %

Source : RAP 2012.

Les crédits disponibles ont tous été effectivement consommés, mais un écart assez important apparaît par rapport à l'autorisation parlementaire initiale.

Les trois lois de finances rectificatives ont annulé quelque 50,4 millions d'euros auxquels il faut ajouter 1,9 million d'euros de mouvements réglementaires. En octobre 2012, 3 millions d'euros ont été ainsi prélevés au profit de la mise en œuvre des systèmes d'information des ARS et au profit de l'opération « Marseille 2013 » de la mission *Culture*. Il apparaît pertinent que la mission participe au financement d'un projet informatique bénéficiant aux ARS ; en revanche il est plus surprenant qu'elle participe à un projet culturel quand bien même le ministère indique que ces crédits devaient contribuer aux projets menés à l'hôpital. La Cour des comptes recommande d'ailleurs de « *s'assurer a posteriori que les crédits transférés ont bien été employés pour des actions du programme concerné de la mission Santé* »⁽¹⁾.

b) Une situation variable selon les actions

Comme le montre le tableau suivant, toutes les actions du programme 204 ont une consommation inférieure aux prévisions même si des écarts assez importants apparaissent entre elles.

(1) *Cour des comptes*, Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – exercice 2012 – Mission Santé, mai 2013.

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	83,9	83,9	82,5	82,7	- 1,8%	- 1,5%
12 : accès à la santé et éducation à la santé	30,7	30,7	27,6	27,7	- 10,1%	- 9,8%
13 : prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins	9,7	9,7	8,2	9,4	- 15,9%	- 3,4%
14 : prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades	67,3	67,3	60,8	61,4	- 9,6%	- 8,8%
15 : prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation	21,6	21,6	19,0	18,7	- 12,4%	- 13,5%
16 : réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	27,3	27,3	22,1	22,2	- 18,9%	- 18,5%
17 : qualité, sécurité et gestion des produits de santé et du corps humain	161,4	161,4	154,1	154,2	- 4,6%	- 4,5%
18 : projets régionaux de santé	182,5	182,5	173,4	173,4	- 5,0%	- 5,0%
19 : modernisation de l'offre de soins	153,8	153,8	136,0	134,2	- 11,5%	- 12,8%
Total	738,3	738,3	683,7	683,8	- 7,4%	- 7,4%

Source : RAP 2012.

Pour les actions 15 et 16, les écarts relatifs apparaissent significatifs mais ils restent faibles en montants. Ils correspondent pour l'essentiel à des décalages d'opérations : des marchés informatiques pour l'action 15 ou le report du marché d'aide à l'obtention de la certification qualité pour le département des urgences sanitaires pour l'action 16. Pour l'action 19, la différence est principalement liée à « la difficulté rencontrée en 2012 pour assurer la montée en charge prévue de certains stages en raison du manque de maîtres de stage agréés »⁽¹⁾.

2. Le programme 183 : une situation fragile

a) Une dépense apparemment mieux maîtrisée en 2012

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits dévolus au programme 183 en 2011 et 2012. Si la dotation prévue en loi de finances initiale est identique sur les deux années, les crédits consommés apparaissent en baisse relativement significative, de l'ordre de 6 %.

(1) Source : RAP 2012.

**CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 183
EN 2011 ET 2012**

(en millions d'euros)

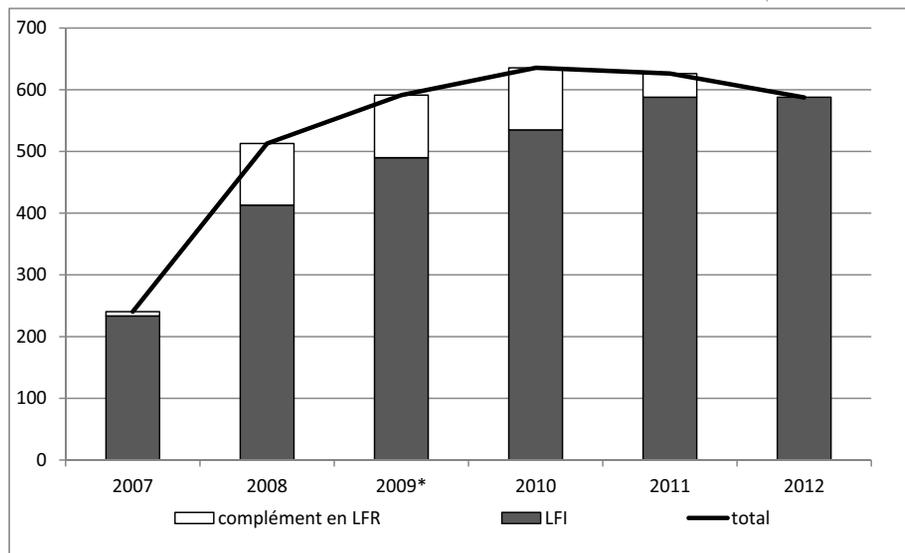
	2011		2012	
	AE	CP	AE	CP
LFI 2011	638	638	638	638
mouvements réglementaires	40	41,6	- 3,3	- 3,3
crédits disponibles	678	679,6	634,7	634,7
consommation	677,1	678,7	634,5	634,7
en % des crédits de LFI	106,1 %	106,4 %	99,4 %	99,5 %
en % des crédits disponibles	99,9 %	99,9 %	100,0 %	100,0 %

Source : RAP 2011 et 2012.

Le schéma ci-après présente l'évolution sur le long terme des crédits alloués à l'aide médicale de l'État (AME), montrant une légère inflexion de la tendance en 2012.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES AU TITRE DE L'AME DEPUIS 2006

(en millions d'euros)



* Auxquels s'ajoutent, en LFR, 278 millions d'euros d'apurement de dette, soit une dépense annuelle totale de 871 millions d'euros.

Source : RAP.

Le Rapporteur spécial considère que cette inflexion est le fruit des mesures qui avaient été prises par le Gouvernement au cours de l'année 2011. En effet, 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 à compter du 1^{er} mars 2011. De même, a été exclu du panier de soins tout ce qui n'est pas destiné au traitement ou à la prévention d'une maladie. Un agrément administratif était par ailleurs nécessaire lorsque le

coût des soins hospitaliers programmés dépassait un seuil fixé par décret. Enfin la loi de finances rectificative de juillet 2011 a modifié la tarification hospitalière pour les bénéficiaires de l'AME. Les économies générées par ces mesures étaient estimées à 61 millions d'euros.

b) Des interrogations persistantes pour l'AME de droit commun

Si la consommation globale des crédits semble montrer un meilleur contrôle de la dépense, la fin de gestion trahit des insuffisances fortes qui devraient se reporter sur l'exercice suivant.

Dans son analyse de l'exécution du budget, la Cour des comptes relève que la « *somme restant due à la CNAMTS au titre de la prise en charge des dépenses d'AME de droit commun, qui s'élevait à 6,2 millions d'euros au 31 décembre 2011, s'élève en cumulé à 38,8 millions d'euros au 31 décembre 2012 ; de plus une somme de 18,2 millions d'euros, ordonnancée mais non décaissée par la CNAMTS sur 2012, devrait apparaître en charge à payer de l'exercice 2012* ». En d'autres termes, la stabilisation de la dépense n'est qu'apparente car en prenant en compte les sommes dues à la CNAMTS, les crédits consommés en 2012 sont au même niveau qu'en 2011.

Le responsable de programme constate par ailleurs que « *si la réforme de la tarification a bien produit les effets attendus, d'autres effets (hausse du nombre des séjours et du nombre de patients, allongement de la durée et aggravation de la sévérité des séjours) sont venus contrebalancer le mouvement de réduction de la dépense* »⁽¹⁾.

La Cour note par ailleurs que l'estimation des besoins n'a pas su s'adapter, en cours de gestion, pour tenir compte des évolutions législatives et notamment de la suppression rétroactive, à compter du 4 juillet 2012, du droit de timbre et de l'agrément préalable pour soins coûteux, opérée par l'article 41 de la loi de finances rectificative du 16 août 2012.

Sur un plan strictement financier, le Rapporteur spécial regrette que les prévisions de dépenses n'aient pas été revues. Sur le fond, il déplore profondément que la suppression de ces mesures nécessaires de contrôle de la dépense soit intervenue sans même disposer d'un retour d'expérience suffisant. Il observe que l'exécution de la première partie de l'année 2012 a montré une maîtrise des dépenses, les décalages n'intervenant qu'en fin d'exercice, c'est-à-dire lorsque ces mêmes mesures ont été remises en cause. Le ministère considère pour sa part que le droit de timbre a pu entraîner « *un retard d'accès aux soins ; d'où l'augmentation du nombre des patients et l'aggravation des pathologies constatées après sa suspension* ». Le Rapporteur spécial n'adhère nullement à cette analyse qui ne repose d'ailleurs sur aucune appréciation chiffrée.

(1) *Cour des comptes, Analyse...*, op. cit.

Au-delà de ces difficultés pour l'exercice 2012, la Cour des comptes souligne que le fait « *que le PLF 2013 [...] ait lui aussi négligé les conséquences de ces aléas législatifs – et n'ait pas tenu compte des sommes cumulées dues à la CNAMTS fin 2012 – laisse augurer un exercice 2013 difficile* ».

B. LES OPÉRATEURS, ACTEURS PRINCIPAUX DE LA MISSION

Les actions publiques du budget de la mission relèvent dans leur immense majorité d'opérateurs publics. Pour le programme 204, les subventions pour charge de service public représentent ainsi plus de 47 % des crédits, étant entendu que ce ratio a fortement diminué depuis que le financement des agences régionales de santé s'opère par le biais du fonds d'intervention régional (FIR) et non plus par le versement de subventions.

Le tableau ci-après retrace la consommation des subventions pour charge de service public par les opérateurs, pour l'année 2012.

RÉPARTITION DES SUBVENTIONS POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC ⁽¹⁾ EN 2012

(en millions d'euros)

opérateur	prévu	réalisé	écart
ABM (agence de biomédecine)	12,60	11,65	- 7,5%
Ansès (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail)	13,70	13,31	- 2,8%
AITH (agence technique de l'information sur l'hospitalisation)	3,52	3,18	- 9,7%
CNG (centre national de gestion)	5,23	3,14	- 40,0%
EHESP (école des hautes études en santé publique)	11,00	10,70	- 2,8%
EPRUS (établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)	26,30	21,77	- 17,2%
INCa (institut national du cancer)	56,00	53,02	- 5,3%
INPES (institut national de prévention et d'éducation pour la santé)	29,00	26,43	- 8,9%
INVS (institut de veille sanitaire)	53,90	51,95	- 3,6%
TOTAL	346,16	324,69	- 6,2%

(1) Seules les subventions versées par la mission Santé sont ici retracées.

Source : RAP 2012.

L'écart de 6,2 % entre les crédits prévus et les crédits consommés montre que les opérateurs ont effectivement participé à l'effort global de réduction de la dépense publique. Il faut néanmoins intégrer à ces données plusieurs transferts intervenus en cours d'année et qui représentent un abondement de près de 4 millions d'euros. Ils ont principalement bénéficié à l'ABM avec un versement de 1,9 million d'euros « au titre d'opérations spécifiques ». Le Rapporteur spécial regrette que ces compléments ne fassent pas l'objet d'une justification plus détaillée, surtout lorsqu'ils concernent un opérateur dont les missions et l'organisation sont en pleine évolution.

Le tableau suivant présente la situation des effectifs des opérateurs de la mission *Santé*.

EMPLOIS DES OPÉRATEURS EN 2012

(en équivalents temps pleins)

Opérateur	Prévisions	Réalisation	Écart
ABM (agence de biomédecine)	275	277	2
ANSM	1 023	1 009	- 14
Ansès (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) (1)	1 323	1 335	12
AITH (agence technique de l'information sur l'hospitalisation)	111	109	- 2
CNG (centre national de gestion)	125	6	- 119
EHESP (école des hautes études en santé publique)	390	392	2
EPRUS (établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)	32	34	2
INCa (institut national du cancer)	169	149	- 20
INPES (institut national de prévention et d'éducation pour la santé)	147	141	- 6
INVS (institut de veille sanitaire)	415	405	- 10
TOTAL	4 010	3 857	- 153

(1) L'Ansès n'est pas opérateur chef de file pour la mission Santé mais relève de la mission Agriculture.

Source : RAP 2012.

Les opérateurs relevant de la mission ont donc bien participé à l'effort global de réduction des effectifs publics, avec une baisse de 115 équivalents temps plein entre 2011 et 2012. Pour l'ANSM, la situation est différente de celle des autres opérateurs dans la mesure où l'agence est en pleine évolution et doit assumer de nouvelles missions. Compte tenu de l'importance des enjeux en matière de contrôle de produits médicaux et de médicaments, il est primordial que cette agence atteigne au plus vite un rythme de croisière et puisse disposer de toutes les ressources nécessaires, tant sur le plan financier que humain. L'autre baisse importante concerne l'INCa. Dans son rapport spécial sur le budget pour 2013, M. Christian Estrosi avait mis en garde contre les effets à long terme d'une remise en cause des moyens de l'institut alors même que ses travaux ont montré leur pertinence et leur efficacité. Il conviendra donc de suivre avec attention l'évolution des moyens qui lui sont alloués.

À l'inverse, les effectifs de l'Ansès ont progressé de 12 équivalents temps plein. Le rapport annuel de performances fait toutefois valoir que le total d'emplois sous plafond respecte la limite fixée par la loi de finances initiale. L'écart est en effet dû à 13 ETP « hors plafond » supplémentaires. Le Rapporteur spécial regrette qu'aucune justification ne soit apportée à ce sujet et, de manière générale que les emplois « hors plafond » ne fassent l'objet d'aucun élément d'explication dans les documents budgétaires.

C. LE SUIVI DE LA PERFORMANCE

Le programme 204 dispose de 13 indicateurs permettant de suivre neuf objectifs ; le programme 183 comprend six indicateurs et trois objectifs. En 2012, un indicateur relatif à la prévalence du tabagisme quotidien chez les jeunes a été supprimé alors même que le tabagisme constitue un enjeu majeur de santé publique.

Comme le relève la Cour des comptes, il serait pertinent de choisir des indicateurs plus représentatifs de l'ensemble de la mission Santé. Il serait par exemple utile de les articuler avec ceux des programmes de qualité et d'efficacité (PQE) annexés aux lois de financement de la sécurité sociale.

Au vu des résultats figurant dans le rapport annuel de performance, il n'est pas possible de constater une quelconque amélioration de la performance. Par ailleurs le lien entre budgétisation et performance apparaît particulièrement ténu et manque de pertinence, les responsables de programme n'ayant pas la maîtrise de la dépense publique puisqu'ils ont principalement une mission d'impulsion et de coordination.

Il serait utile d'intégrer des indicateurs de performance dans les prochains contrats d'objectifs et de performance signés avec les opérateurs afin de disposer ensuite de données agrégées au niveau ministériel.

II. UN EXERCICE MARQUÉ PAR LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES STRUCTURELLES

L'exercice 2012 se caractérise par la mise en œuvre de deux réformes structurelles importantes : la création du fonds d'intervention régional destiné à accompagner la montée en puissance des agences régionales de santé ; la première année de fonctionnement de la nouvelle agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) qui succède à l'agence française de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé (Afsaps).

A. LE FONDS D'INTERVENTION RÉGIONAL

Créé par l'article 65 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, le fonds d'intervention régional (FIR) regroupe au sein d'une même enveloppe globale des crédits antérieurement fléchés qui répondaient à des objectifs complémentaires de politique de santé comme la permanence des soins, l'amélioration de la coordination des soins et des prises en charge ou les actions de prévention-santé publique. Il vise à donner aux ARS une plus grande souplesse dans la gestion de leurs ressources en passant d'une logique de moyens à une logique de résultat assise sur un processus de compte rendu régulier associé à des indicateurs de performance. Par ailleurs la nature de la dépense a changé, passant d'une dépense d'intervention à une dépense de fonctionnement.

Le programme 204 contribue au FIR à hauteur de 173,39 millions d'euros en 2012, auxquels s'ajoutent les crédits versés par l'assurance maladie à hauteur de 40 millions d'euros. Cette consommation est légèrement inférieure aux prévisions de la loi de finances initiales en raison de la constitution d'une réserve de précaution de 9 millions d'euros.

Il conviendra de s'assurer dans la durée que la fongibilité des crédits est effectivement un facteur de bonne gestion des deniers publics et que toutes les ARS se dotent des moyens adéquats pour piloter au mieux leurs ressources.

B. LA PREMIÈRE ANNÉE DE FONCTIONNEMENT DE L'ANSM

Le 1^{er} mai 2012, l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a succédé à l'Afssaps, conformément à la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire. Par ailleurs la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 et la loi de finances pour 2012 rompent les liens entre l'agence et l'industrie pharmaceutique en prévoyant qu'elle dispose désormais d'une subvention pour charge de service public de l'État.

Au cours de l'année 2012, l'agence s'est profondément réformée avec un schéma matriciel d'organisation mis en place à compter du mois d'octobre. Il vise à améliorer l'intégration des différentes compétences nécessaires au suivi des produits de santé sur leur cycle de vie ainsi que le niveau de compétences internes des équipes. L'expertise interne a également été renforcée et le recours à l'expertise internationale accru. L'agence a également bénéficié de moyens financiers et humains supplémentaires destinés au financement des grandes priorités stratégiques : surveillance, pharmaco-épidémiologie, expertise, information des professionnels de santé et du grand public et remise à niveau des systèmes informatiques.

Le décret du 27 avril 2012 précise le mode de gouvernance de la nouvelle agence. Les membres du conseil d'administration ont été nommés par arrêté du 10 octobre 2012 et ont pu se réunir à deux reprises à compter du 26 octobre. Le conseil scientifique a été nommé le 29 juin 2012 et le directeur général le 1^{er} mai.

L'année 2012 a donc été une année de transition pour l'agence. En 2013, elle devrait signer un contrat d'objectifs et de performance qui stabilisera de façon plus durable son organisation et ses méthodes.

En termes financiers, l'agence n'a pas réussi à consommer l'ensemble des crédits en raison d'un certain retard dans la mise en œuvre de sa réorganisation. Le niveau global d'exécution reste néanmoins très satisfaisant au vu du contexte puisque les crédits prévisionnels sont consommés à hauteur de 96 %. Les crédits non consommés devraient toutefois l'être prochainement car ils correspondent à des opérations décalées dans le temps et non annulées. En termes d'emplois, le même phénomène apparaît en raison notamment, de la difficulté à recruter des personnels pour des postes scientifiques particulièrement sensibles.

SÉCURITÉ

CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Commentaire de Mme Sandrine MAZETIER, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE NOUVELLE INSUFFISANCE DES CRÉDITS DE MASSE SALARIALE...	416
A. UN DÉPASSEMENT DE CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS DANS LA POLICE.....	416
B. LA FORTE DYNAMIQUE DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ DANS LA GENDARMERIE.....	417
II. UNE CONTRAINTE CROISSANTE SUR LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	418
A. UNE CONTRAINTE CROISSANTE DEPUIS 2007.....	418
B. L'EFFET D'ÉVICTION DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES.....	419
1. Les loyers.....	419
2. Les partenariats public-privé.....	420
III. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	420
A. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES	421
B. LES RÉSULTATS	421

La mission interministérielle *Sécurité* était composée en 2012 des deux programmes 176 *Police nationale*, et 152 *Gendarmerie nationale*, gérés par le ministère de l'Intérieur depuis le 1^{er} janvier 2009. Les dépenses respectives des deux programmes sont comparables et ont représenté en 2012 9 205 millions d'euros pour la police nationale et 7 849 millions d'euros pour la gendarmerie nationale, de crédits de paiement (CP) consommés.

La gestion budgétaire des deux programmes en 2012 est en adéquation avec les constantes observées depuis 2009 : une forte pression sur la masse salariale, surtout dans la police, qui s'est traduite en 2012 par des dépenses de rémunérations supérieures aux crédits prévus par la loi de finances initiale. Dans la gendarmerie, lesdites dépenses de rémunérations ont été contenues dans l'enveloppe budgétaire, essentiellement grâce à la mobilisation des crédits prévus pour le financement des retraites et les cotisations sociales, mais leur croissance continue atteste d'une pression également significative.

La masse salariale continue d'augmenter fortement, alors que les effectifs ont diminué de 2007 à 2012, à cause de l'accumulation de mesures catégorielles.

La nécessité de payer les rémunérations a pour effet de gager les moyens correspondants par des économies sur les crédits de fonctionnement et d'investissement, lors de l'élaboration initiale du budget comme en gestion. Il en résulte une diminution tendancielle des dépenses hors titre 2. La part du titre 2 a représenté 87,5 % des crédits de la mission consommés en 2012 à comparer à 84,6 % en 2008.

Il faut, de surcroît, préciser que le taux de 89,8 % de crédits de rémunérations de titre 2 consommés en 2012 sur le programme *Police nationale* est inférieur à la réalité puisque les frais d'enquête et de surveillance (FES), puisés dans les moyens de fonctionnement, ont servi majoritairement (jusqu'à présent) de gratifications individuelles ou collectives⁽¹⁾. Ces frais ont représenté 10,5 millions de crédits ouverts en 2012, soit 1,4 % des moyens de fonctionnement de titre 3 de la police. Le rapport sur les FES observe que « *les FES sont majoritairement distribués comme gratifications individuelles ou collectives, certes le plus souvent en lien avec l'activité des services et la manière de servir, mais sans que cette utilisation réponde toujours directement à des besoins opérationnels liés aux enquêtes* » et que « *les facilités offertes par les conditions d'utilisation des FES ont été perçues comme une opportunité, rapide et aisée, d'apporter un complément de rémunération tenant compte de la manière de servir et des résultats obtenus, et constituant un outil de management à la main des directeurs et chefs de service.* » Ainsi le rapport considère-t-il que « *l'attribution de gratifications ou de compensations constitue une catégorie qui relève davantage d'un système de complément indemnitaire que de la finalité des FES.* »

(1) *Inspection générale de l'administration et Inspection générale de la police nationale* Rapport sur les frais d'enquête et de surveillance, juin 2013.

Il est à noter que les frais d'enquête et de surveillance ont continué, jusqu'à la fin de l'année 2012, à financer des gratifications aux membres du cabinet du directeur général de la police nationale (DGPN) et à ceux du cabinet du Préfet de police ⁽¹⁾.

Les documents budgétaires sont de peu de secours pour approcher la réalité des frais d'enquête et de surveillance ⁽²⁾.

Plus généralement, il faut noter la constance des fondamentaux de la programmation et de la gestion des crédits de la police et de la gendarmerie, 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.

La Cour des comptes considère, dans son rapport de mars 2013 *Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*, qu'il ne sera plus possible d'assortir les objectifs assignés aux personnels d'un train de mesures d'amélioration des déroulements de carrière et de valorisation des régimes indemnitaires comparable à celui dont ils ont bénéficié depuis 2004. Il serait utile de dresser le bilan des réformes intervenues depuis 2004 afin de disposer d'une base de référence sur laquelle fonder à l'avenir une politique soutenable de gestion des carrières et des rémunérations. La Cour considère également que « *des marges de progrès peuvent être trouvées dans le renforcement des contrôles exercés par la ligne hiérarchique sur le recours aux heures supplémentaires et le calcul des repos compensateurs. Elles nécessiteront des efforts soutenus, qui commencent seulement à être entrepris par l'administration centrale, pour diffuser une nouvelle culture du management, tant auprès de l'encadrement supérieur (commissaires et officiers) que de l'encadrement intermédiaire (gradés).* »

Toutefois, ces efforts ne suffiront pas à relancer un système à bout de souffle. Il paraît inévitable, à plus ou moins brève échéance, de faire évoluer les règles d'organisation du temps de travail dans la police, qui sont devenues à la fois trop complexes et trop coûteuses au regard des nouvelles contraintes de gestion des services. »

L'enjeu est essentiel. La méthode constante qui consiste à gager la hausse des dépenses du titre 2 par une diminution des moyens de fonctionnement et d'investissement risque de mettre en cause la capacité opérationnelle des services pour atteindre les objectifs de la mission de sécurité qui leur est confiée.

(1) Comme « prime de fin d'année » pour le cabinet du Préfet de police, rapport des inspections, page 27.

(2) Rien dans le RAP 2012, 0,28 million pour les frais d'enquête et de surveillance de la gendarmerie, page 113 du PAP 2013, 25 millions mentionnés parmi d'autres dépenses non globalisées de la police page 65 du PAP 2011 et rien pour la police dans les PAP 2012 et 2013.

I. UNE NOUVELLE INSUFFISANCE DES CRÉDITS DE MASSE SALARIALE

L'exécution 2012 met en évidence des dépenses de rémunérations d'activité supérieures de 94,2 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, avec un dépassement de 47,4 millions d'euros sur le programme *Police nationale* et de 46,8 millions d'euros sur le programme *Gendarmerie nationale*.

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 chaque projet de loi de Finances.

A. UN DÉPASSEMENT DE CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS DANS LA POLICE

L'exécution 2012 met en évidence pour le programme *Police nationale* une consommation de crédits de rémunérations d'activité (5 009,1 millions d'euros) supérieure aux prévisions, de 47,4 millions d'euros (1 %).

Sur l'ensemble des dépenses de rémunérations du titre 2⁽¹⁾, la consommation de 8 269,4 millions d'euros est supérieure de 24,3 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale (0,3 %).

L'insuffisance des dotations ouvertes pour les rémunérations d'activité a pu être partiellement compensée, en effet, par une moindre consommation des crédits ouverts pour la contribution aux pensions (pour 15,1 millions) et pour les prestations sociales (de 7,7 millions).

En effet, la prévision des départs en retraite a été surévaluée de 503 ETP (+ 19 %) par rapport à la réalisation. La direction générale de la police nationale (DGPN) dispose de peu de visibilité en la matière, il existe un problème de fiabilisation des données déclaratives obtenues auprès des fonctionnaires de police qui peuvent demander leur maintien en activité jusqu'au dernier moment, même s'ils ont exprimé précédemment leur souhait de partir en retraite.

(1) Rémunérations d'activité, cotisations et contributions sociales, prestations sociales et allocations diverses.

Le dépassement du plafond d'emplois a été limité à 183 ETPT en fin d'année, essentiellement grâce à des départs d'adjoints de sécurité (ADS) plus nombreux que prévus, auxquels se sont ajoutées des annulations de recrutement, à partir de l'été. En définitive, le solde des entrées/sorties témoigne de ces contraintes avec - 1 838 emplois au lieu de - 1 682 selon les prévisions de la loi de finances initiale.

D'autres facteurs ont cependant concouru au dépassement des crédits de rémunérations dans la police.

La reconduction du « plan de mobilisation », qui a impliqué le paiement d'heures supplémentaires, et le relèvement des bas salaires en juillet 2012 ont augmenté les dépenses de rémunérations. La prévision de 1,6 % de GVT positif s'est révélée sous-estimée, comme celle de GVT négatif a été surestimée, et le GVT solde a atteint en 2012 un coût de 38,1 millions au lieu de 24,3 millions.

Les mesures catégorielles ont été exécutées comme prévues, à l'exception d'une mesure de revalorisation indemnitaire de la police technique et scientifique qui a été reportée (0,8 million). Elles ont été d'un coût légèrement inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale, de 57,9 millions au lieu de 62,5 millions.

Il est à noter que la croissance des crédits de rémunérations de titre 2 au-delà des prévisions (de 2,4 % de 2012 sur 2011) s'est produite alors que les effectifs (ETPT) ont diminué de 1 189 ETPT entre 2011 et 2012.

B. LA FORTE DYNAMIQUE DES RÉMUNÉRATIONS D'ACTIVITÉ DANS LA GENDARMERIE

L'exécution 2012 met en évidence, à la différence des constatations des années précédentes, pour le programme *Gendarmerie nationale*, une consommation de crédits de rémunérations d'activités (3 303,9 millions d'euros) nettement supérieure aux prévisions (3 257,1 millions d'euros), de 46,8 millions d'euros (+ 1,4 %).

Ce phénomène est nouveau puisqu'une sous-consommation des rémunérations d'activité avait été constatée les années précédentes, pour 2,5 millions en 2011 et 25,8 millions en 2010, les dépassements étant limités en 2008 et 2009.

La Cour des comptes observe que le programme 152 *Gendarmerie nationale* est resté sous son plafond d'emplois et n'a pas non plus dépassé les crédits de la LFI sur le titre 2 malgré une consommation intégrale de la réserve. Les dotations initialement prévues pour la contribution au compte d'affectation spéciale des pensions (CAS *Pensions*) ont été utilisées pour les rémunérations d'activité, mais seulement pour 7,6 millions, alors que l'on a constaté 487 départs à la retraite de plus que prévu, et d'une manière générale un solde négatif de 1 368 sorties nettes des entrées au lieu de 1 466 selon les prévisions du PAP 2012.

En définitive, la principale source de financement des rémunérations d'activité réside dans la sous-consommation des crédits de cotisations sociales hors CAS *Pensions* à hauteur de 36,9 millions, soit 9,5 % de la dotation ouverte en LFI.

Le programme *Gendarmerie nationale* a donc pu rester dans les limites des crédits ouverts par la loi de finances initiale sur le titre 2 avec un dépassement très significatif de crédits de rémunérations d'activité alors que la consommation d'ETPT a été inférieure aux prévisions (95 168 au lieu de 95 858).

Cette situation, qui aurait dû conduire à une majoration des différents postes de dépenses (rémunérations d'activité, cotisations sociales hors pensions, contributions aux pensions) en exécution, n'est expliquée ni par le RAP ni par la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Force est de constater que les dotations de rémunérations d'activité de la gendarmerie avaient été calculées au plus juste en loi de finances initiale pour 2012, à 3 257,1 millions d'euros à comparer à 3 303,8 millions ouverts en loi de finances initiale pour 2011 et 3 301,3 millions consommés en exécution 2011.

À l'instar des constatations opérées pour la police nationale, le financement des rémunérations de la gendarmerie est maintenant problématique.

II. UNE CONTRAINTE CROISSANTE SUR LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

La Cour des comptes observe que, d'une manière générale, la hausse des dépenses du titre 2 a été reportée sur les autres titres, et, plus précisément, que les gestionnaires ont été amenés à réduire drastiquement les investissements pour préserver le fonctionnement courant.

Il convient de s'attacher d'une manière générale à l'évolution de la masse du hors titre 2 et à celle des AE pour apprécier la contrainte qui pèse sur les moyens de fonctionnement et d'investissement de la mission *Sécurité*.

A. UNE CONTRAINTE CROISSANTE DEPUIS 2007

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 sont en 2012 inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale, de 16 % pour les AE et de 0,7 % pour les CP.

2 151,3 millions d'euros de CP hors titre 2 avaient été ouverts par la loi de finances initiale pour 2012 et 2 135,7 millions ont été consommés (- 0,7 %).

On constate depuis 2009 une très forte diminution des dépenses de fonctionnement et d'investissement hors titre 2. Pour l'ensemble de la mission, la consommation d'AE hors titre 2 est passée de 2 448,9 millions d'euros en 2009

à 2 350,2 millions en 2011 et 2 090,7 millions en 2012. Cette consommation est extrêmement basse, très inférieure aux crédits ouverts compte tenu des reports de 2011 sur 2012.

La consommation de CP hors titre 2 a été ramenée de 2 562,1 millions d'euros en 2009 à 2 294,5 millions en 2011 et 2 135,7 millions en 2012 dont 935,9 millions sur le programme *Police nationale* et 1 199,8 millions sur le programme *Gendarmerie nationale*.

La Cour des comptes observe d'une part que, hors titre 2, les reports d'AE non engagées en 2011 sur 2012 ont été importants, 224,61 millions sur le programme 152 et 160,98 millions sur le programme 176 (selon la Cour) et que les soldes des AE non consommées au terme de l'exercice apparaissent élevés, toujours selon la Cour de 317,08 millions sur le programme 176 et de 233,68 millions sur le programme 152. Cette situation atteste de la contrainte budgétaire qui pèse sur les investissements et qui conduit à reporter des programmes d'investissement d'une année à l'autre.

B. L'EFFET D'ÉVICTION 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 avaient représenté 71,7 millions de CP en 2011 ⁽¹⁾ de loyers simples, auxquels s'ajoutent 61,4 millions d'euros de loyers budgétaires en 2012.

Les dépenses de loyers de la gendarmerie (hors loyers budgétaires) se sont élevées à 440 millions en 2012 à comparer à 429,1 millions de CP en 2011. La dépense était de 374,46 millions en 2008.

Les seuls loyers ont ainsi représenté en 2012 près de 37 % des dépenses de fonctionnement et d'équipement de la gendarmerie (hors titre 2). Il s'y ajoute 20,5 millions d'euros de loyers budgétaires.

(1) Les données de 2012 n'ont pas été publiées dans le RAP, les prévisions d'exécution transmises à l'automne 2012 s'élevaient à 73 millions d'euros de loyers pour 2012.

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*.

Sur ce dernier programme, il est difficile d'obtenir un état exhaustif des partenariats public-privé. La DGPN évalue le besoin de CP nécessaires pour couvrir les AE consommées au 31 décembre 2012 à 555 millions fin 2012, en raison notamment de marchés de travaux à hauteur de 200 millions, de marchés informatiques pluriannuels estimés à 40 millions, du contrat relatif au plan de vidéo-protection pour Paris pour 83 millions et d'engagements pluriannuels dans la zone de défense Est au titre de partenariats public/privé et de baux à hauteur de 60 millions.

Le recours par la gendarmerie aux partenariats public-privé avait permis de lancer sept opérations en 2012 (Châteauroux, Laval, Caen, Issy-les-Moulineaux, Sathonay-Camp, Mulhouse et La Valette du Var).

La dépense en 2012 pour les sept opérations en cours s'est élevée à 25 millions d'euros de CP, mais le coût total est de l'ordre de 1 360 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, dans un contexte de restriction accrue des moyens de fonctionnement et d'investissement. C'est ainsi que le tableau de suivi des CP associés à la consommation des AE indique que le besoin de CP nécessaires pour couvrir les AE consommées au 31 décembre 2012, sur le programme *Gendarmerie nationale* est de 716 millions d'euros dont 513 millions concernent des partenariats public/privé et des opérations d'investissement pluriannuelles ; 89,6 millions des opérations de fonctionnement de caractère pluriannuel et 75,4 millions d'autres opérations de fonctionnement. Il s'y ajoute 158 millions pour le siège de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) à Issy-les-Moulineaux, sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*.

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.

Il est remarquable que ces indicateurs qui trouvent leur source (sauf pour la sécurité routière) dans les statistiques de la délinquance, reposent sur des bases contestables et contestées. La mesure statistique des délinquances et de leurs conséquences est, on le sait, en pleine refonte. L'évolution des statistiques de la délinquance enregistrée au moyen de l'état 4001, en termes de faits constatés comme de faits élucidés, reste délicate à analyser. En particulier, le dispositif actuel ne permet pas de regrouper certains types de délits, dont l'accroissement correspond à des tendances de fond comme, par exemple, les violences intrafamiliales.

Les objectifs n° 1 « Réduire l'insécurité », n° 4 « Améliorer le taux d'élucidation des crimes et des délits » et n° 3 « Renforcer l'efficacité de la lutte contre l'insécurité routière » des deux programmes sont donc assortis d'indicateurs de résultats alors que les objectifs n° 2 « Optimiser l'emploi des forces mobiles » et n° 5 « Optimiser l'emploi des ressources » des deux programmes sont assortis à des indicateurs de qualité de service. Il s'y ajoute deux objectifs spécifiques aux missions militaires de la gendarmerie nationale pour le seul programme *Gendarmerie nationale*.

À la première catégorie d'objectifs sont donc associés des indicateurs en pleine refonte.

À la deuxième catégorie, il est constant que les bases de référence diffèrent entre la police et la gendarmerie, ce qui rend malaisées des comparaisons. C'est ainsi que l'indicateur 2-1 qui mesure l'efficacité des CRS et des gendarmes mobiles en sécurité générale est calculé différemment dans la police et dans la gendarmerie.

B. LES RÉSULTATS

La Cour des comptes observe que, en matière de réduction du nombre de crimes et de délits, les deux forces de sécurité n'ont pas atteint leurs objectifs en 2012 (sauf pour les infractions économiques et financières), avec des résultats contrastés, de manière générale meilleurs en zone police qu'en zone gendarmerie. En particulier, une augmentation forte (+ 17,3 %) des atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes (AVIP) a été enregistrée en zone gendarmerie, ce que la DGGN explique notamment par l'augmentation de ces faits au sein de la sphère privée et familiale par opposition à ceux commis sur la voie publique.

Les taux d'élucidation sont à la baisse par rapport à 2011 et inférieurs aux valeurs-cibles, à l'exception des escroqueries et infractions économiques et financières (EIEF). La DGPN explique cette baisse par l'abandon de la recherche à tout prix de la hausse des infractions relevées par l'activité des services (IRAS), qui provoquait une hausse mécanique des élucidations.

Cela étant, ces indicateurs de performance qui portent sur la mesure de la délinquance et des taux d'élucidation sont toujours d'une exploitation malaisée. C'est ainsi que le taux d'élucidation en matière d'escroqueries économiques et financières est bien meilleur en 2012 pour la gendarmerie (72,5 %) que pour la police (50,5 %), sans que l'on trouve dans le RAP quelque explication à cet écart. Les taux d'élucidation de la gendarmerie auraient pu être encore meilleurs puisque le RAP explique que la baisse des taux d'élucidation constatée en 2012 *« doit être relativisée car induite par la mise en place d'un nouveau système d'information (Puls@r). En effet, le 1^{er} janvier 2012, l'application « Puls@r » s'est substituée à l'application « BB2000 » s'agissant de la saisie des statistiques de la délinquance. Pour des raisons techniques, cette opération a entraîné des remontées anticipées des statistiques d'élucidation en décembre 2011 qui correspondent au déficit de faits élucidés observé en 2012. »*

Les résultats en matière de lutte contre l'insécurité routière paraissent satisfaisants avec des nombres d'accidents, de tués et de blessés orientés à la baisse, mais un nombre de décès supérieur à l'objectif.

SÉCURITÉ CIVILE

Commentaire de M. Patrick LEBRETON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LES MASSES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION <i>SÉCURITÉ CIVILE</i>	424
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS : UNE HAUSSE PAR RAPPORT À 2011	425
B. L'IMPACT DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES POUR 2012	426
II. ANALYSE PAR TYPES DE DÉPENSES	427
A. RÉPARTITION DES CRÉDITS	427
B. PERFORMANCES DE LA MISSION	428

La mission *Sécurité civile* comprend deux programmes de taille réduite couvrant des domaines fonctionnellement proches et relevant d'un même responsable de programme, le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Le programme 161 *Intervention des services opérationnels*, organisé en cinq actions, 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, séismes, tempêtes, inondations, menaces nucléaire, radiologique, biologique, chimique, explosive).

Le programme 128 *Coordination des moyens de secours* est, quant à lui, structuré en trois actions visant à la coordination des acteurs nationaux et locaux de sécurité civile 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 dans le programme 168.

L'année 2012 a été marquée notamment par le développement des synergies entre les différents moyens nationaux de sécurité civile, par la poursuite du programme Antares qui a permis d'améliorer la couverture du réseau opérationnel des transmissions des services concourant aux secours à la population, par une réduction sensible des engagements opérationnels des formations militaires de la sécurité civile ainsi qu'un nouvel accroissement du nombre des personnes secourues par hélicoptère en milieux difficiles.

I. LES MASSES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION SÉCURITÉ CIVILE

Les crédits ouverts pour les deux programmes dans la loi de finances initiale pour 2012 étaient les suivants :

(en millions d'euros)

Crédits ouverts	Programme 128	Programme 161	Mission <i>Sécurité civile</i>
Autorisations d'engagement	153,06	255,70	408,76
Crédits de paiement	176,13	260,71	436,84

(en millions d'euros)

Crédits disponibles	Programme 128	Programme 161	Mission <i>Sécurité civile</i>
Autorisations d'engagement	188,95	286,02	474,97
Crédits de paiement	175,15	276,47	451,62

Source : Chorus.

Ces crédits représentent près de 45 % de ceux du budget global alloués à la politique interministérielle de sécurité civile, selon le document de politique transversale « Sécurité civile » annexé au projet de loi de finances pour 2012.

Les mouvements de crédits de la mission *Sécurité civile* ont, quant à eux, été les suivants :

Les moyens de la mission *Sécurité civile* permettent de faire face à des sinistres à caractère aléatoire nécessitant la mobilisation de moyens opérationnels. Mais elle se caractérise aussi par le portage de projets de plus long terme de modernisation des réseaux de transmissions, de veille et d'alerte (au moyen principalement du nouveau système d'alerte et d'information des populations) ainsi que des moyens d'intervention aériens.

L'année 2012 a été une année de basse intensité opérationnelle, les superficies de forêts brûlées étant en recul et aucune catastrophe majeure n'ayant été constatée.

A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS : UNE HAUSSE PAR RAPPORT À 2011

Le taux de consommation des crédits de paiement (CP) par rapport au total des crédits finalement ouverts a été de 98,4 %, celui des autorisations d'engagement (AE) de 85,8 %.

Le taux de consommation est pour 2012 supérieur à celui de 2011, à l'exception de celui des AE du programme 128 *Coordination des moyens de secours* qui recule près de 5 points, malgré une annulation de crédits de 17,5 millions d'euros (en autorisations d'engagement comme en CP intervenue en fin d'année).

Le montant de l'ensemble des CP consommés augmente de 6,4 %.

Bien que 2012 ait été donc une année de basse intensité opérationnelle, celui des CP consommés du programme 161 *Intervention des services opérationnels* a lui-même augmenté de 6 %, notamment en raison de la hausse des coûts de maintenance des hélicoptères de la sécurité civile.

(en millions d'euros)

Programmes	128		161		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	153	176,1	255,7	260,7	408,7	436,8
LFR ouvertures	/	/	/	/	/	/
LFR annulations	- 17,5	- 17,5	- 1,6	- 1,6	- 19,0	- 19,0
Total des mouvements de crédit	38,3	1,4	30,8	16,2	69,1	17,6
Dont reports	38,3	1,4	27,8	16,5	66,1	18
Virements	/	/	/	/	/	/
Transferts ouvertures	/	/	1,5	/	1,5	/
Transferts annulations	/	/	- 1,02	- 2,8	- 1,0	- 2,8
Décret d'avance	/	/	2,5	2,5	2,5	2,5
Fonds de concours et attribution de produits	15	15	1,1	1,1	16,2	16,2
Total des crédits ouverts	188,9	175,1	286	276,5	475	451,6
Crédits consommés	139,3	174,6	268,1	269,9	407,4	444,5
Crédits consommés / crédits ouverts	73,7 %	99,7 %	93,7 %	97,6 %	85,8 %	98,4 %

Source : données Chorus.

Les écarts constatés entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et ceux disponibles (+ 66,23 millions d'euros en AE et + 14,79 millions d'euros en CP) résultent de reports de crédits (+ 66,14 millions d'euros en AE et + 17,98 millions d'euros en CP), mais aussi d'autres mouvements (transferts, décret d'avance, pour + 2,95 millions d'euros en AE et pour - 0,33 million d'euros en CP), ainsi que de fonds de concours et d'attribution de produits (pour 16,2 millions d'euros en AE et en CP), atténués par des annulations de crédits en AE comme CP d'un montant de 19,02 millions d'euros.

B. L'IMPACT DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES POUR 2012

IMPORTANCE DES MOUVEMENTS

(en % des crédits ouverts en LFI)

	Reports	Annulations	Fonds de concours	Autres mouvements	Crédits non consommés
Autorisations d'engagement	16,2	4,6	3,7	0,7	16,5
Crédits de paiement	4,1	4,3	3,9	0,07	1,6

Source : données CBCM.

Comme cela apparaît dans les deux tableaux ci-dessus, deux des trois lois de finances rectificatives adoptées pour 2012 ont modifié les montants des crédits de la mission *Sécurité civile*.

La loi de finances rectificative n° 2012-958 du 14 mars 2012 a ainsi annulé 3,12 millions d’euros d’AE et de CP hors titre 2 de la mission. Cette annulation, répartie également entre les programmes 128 *Coordination des moyens de secours* et 161 – *Intervention des services opérationnels* (1,56 million d’euros d’AE et de CP sur chaque programme), n’a, en réalité, pas modifié l’équilibre général des crédits alloués à la mission (représentant 0,76 % des crédits en AE et 0,71 % des CP de la loi de finances initiale).

La loi de finances rectificative n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 a ensuite annulé 15,91 millions d’euros d’AE et de CP sur le programme 128 – *Coordination des moyens de secours*, qui étaient pour l’essentiel des crédits encore en réserve (pour 12,40 millions d’euros d’AE et 13,79 millions d’euros de CP)

En 2012, la mission *Sécurité civile* aura bénéficié ainsi, par rapport à 2011, de crédits disponibles en croissance de près de 3,5 % en CP, les AE diminuant de 8,5 %.

ÉVOLUTION 2011/2012 DES CRÉDITS DISPONIBLES

(en millions d’euros)

	Programme 128		Programme 161		Mission <i>Sécurité civile</i>	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2012	188,95	175,15	286,02	276,47	474,97	451,62
2011	201,42	164,39	317,61	272,06	519,03	436,45
Variation 2011-2012	- 6,2 %	+ 6,5 %	- 9,9 %	+ 1,6 %	- 8,5 %	+ 3,5 %

Source : données Chorus.

II. ANALYSE PAR TYPES DE DÉPENSES

A. RÉPARTITION DES CRÉDITS

Le **plafond d’emplois** de la mission *Sécurité civile* a été fixé à 2 464 Équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2012, en diminution de 8 ETPT par rapport à 2011, ce qui représentait un peu moins de 40 % des départs en retraite prévus dans le projet annuel de performance (PAP) annexé au projet de loi de finances pour 2012. Le schéma d’emploi avait fixé la réduction des emplois à – 23, hors transfert et modifications de périmètre. 2 451 ETPT ont été réalisés en 2012, soit 13 ETPT de moins que le plafond d’emplois initialement retenu.

Les **dépenses de fonctionnement** (subventions, maintenance des avions et hélicoptères) ont représenté 34 % des crédits consommés par la mission (151,60 millions d'euros). Les crédits consommés ont progressé de plus de 20 % par rapport à 2011 (151,60 millions d'euros), malgré une activité opérationnelle moindre, notamment en raison de la hausse du coût des carburants aériens qui a effacé les gains tirés d'une diminution relative du nombre d'heures de vol.

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSC) a mis en place des mesures tendant à la maîtrise des coûts, notamment en matière de télécommunications, de frais de mission non opérationnels ou d'intérêts moratoires.

Quant aux **dépenses d'intervention**, elles ont représenté près de 25 % (110,64 millions d'euros en CP) des crédits consommés par la mission *Sécurité civile*. Contenus dans le programme 128 *Coordination des moyens de secours*, ces crédits concernent principalement les actions de renfort, les actions de prévention des feux de forêt et des aides d'extrême urgence ainsi que la subvention versée à la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

B. PERFORMANCES DE LA MISSION

Les performances de la mission peuvent être jugées satisfaisantes et en progrès, s'agissant du rapport entre le nombre de mission médicalisées et le nombre total de missions de secours (89 % pour une cible de 88,5 %) du nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux » (7,6 pour une cible de 10).

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Commentaire de M. Nicolas SANSU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012 : LA SOUS-BUDGÉTISATION DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS ET LA RÉDUCTION DU FINANCEMENT DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE.....	430
A. APERÇU D'ENSEMBLE.....	430
B. PROGRAMME 157 : LE PROBLÈME RÉCURRENT DES SOUS-BUDGÉTISATIONS DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS....	431
C. PROGRAMME 304 : L'ASSÈCHEMENT DE LA TRÉSORERIE DU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES.....	433
D. PROGRAMME 106 : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE EN 2012.....	434
E. PROGRAMME 137 : L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES.....	434
F. PROGRAMME 124 : LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	434
II. LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS DE QUALITÉ ET D'EFFICIENCE	435

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2012 : LA SOUS-BUDGÉTISATION DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS ET LA RÉDUCTION DU FINANCEMENT DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* comprend les programmes 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* ; 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* ; 157 *Handicap et dépendance* ; 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* ; 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*.

Les dotations de la mission se caractérisent par une hétérogénéité accrue des masses budgétaires selon les programmes. Ainsi, le programme 157 *Handicap et dépendance* représente-t-il 84,6 % des crédits exécutés, le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* 11,6 % et chacun des trois autres programmes moins de 2 % des crédits exécutés.

La part des dépenses d'intervention de titre 6 représente au moins 98 % des crédits consommés des programmes 304, 106 et 157 et 84 % du programme 137. *A contrario*, le programme de soutien 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* a consommé en 2012 plus de 80 % de ses crédits en rémunérations si l'on prend en compte les crédits de titre 2 et les subventions aux agences régionales de santé affectées aux rémunérations des agents desdites agences.

A. APERÇU D'ENSEMBLE

Près de 90 % des dotations de la mission sont donc des dépenses d'intervention, essentiellement constituées de dépenses obligatoires, dites « de guichet », comme des allocations, le service de minima sociaux comme le revenu de solidarité active (programme 304), ou le financement de l'allocation adulte handicapé (AAH, programme 157), de dotations aux établissements et services d'aide par le travail (programme 157), ou encore de mesures de protection juridique des majeurs (programme 106).

Compte tenu du caractère obligatoire de ces dépenses, sur lesquelles les responsables de programme n'ont pas de marges de manœuvre, la finesse de la prévision budgétaire est essentielle. Or l'exécution 2012 a mis une nouvelle fois en évidence la sous-consommation des dotations au titre du RSA (programme 304) et la sous-évaluation de la dépense relative à l'AAH (programme 157). Sur ces deux postes essentiels, la Cour des comptes relève que les prévisions de dépenses sont défectueuses. Par ailleurs, les crédits des programmes 106 et 124 ont été calculés au plus juste.

Le taux global de consommation des crédits est de 100,7 % sur l'ensemble de la mission (12 782,5 millions d'euros dépensés pour 12 693,4 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale) compte tenu d'ouvertures nettes de crédits supérieures aux annulations. Ce taux est, en réalité, contrasté puisque l'on constate un taux de consommation des crédits de 52,7 % pour le programme 304 dédié au financement du RSA et un taux de 102,9 % sur le programme 157 qui finance l'AAH.

Les dépenses fiscales sont d'un poids très important : on dénombre dans le rapport annuel de performances 2012, 27 dépenses fiscales principales sur impôts d'État pour un coût estimé à 11,6 milliards d'euros, 4 dépenses fiscales principales sur impôts locaux prises en charge par l'État représentant 1,5 milliard d'euros et 18 dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État au coût estimé à 11,7 milliards d'euros.

Enfin, on recense 27 opérateurs rattachés à la mission : l'agence française de l'adoption et les 26 agences régionales de santé.

B. PROGRAMME 157 : 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 29 décembre 2012, à hauteur de 287,4 millions d'euros en AE et 313,7 millions d'euros en CP pour financer principalement les besoins en matière de dépenses d'allocations pour les adultes handicapés.

La dotation du programme 157 de la loi de finances initiale 2012 avait été majorée de 620 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2011, après de précédentes majorations et s'élevait à 10 504,8 millions d'euros dont 7 515,2 millions d'euros pour la seule AAH et ses compléments. L'exécution s'établit à 7 806,2 millions d'euros pour l'AAH et ses compléments.

Une forte progression du nombre de bénéficiaires est constatée : plus d'un million de bénéficiaires fin 2012 contre 956 589 en 2011, 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, 642 euros en 2011 et 670 euros en juin 2012.

Il convient donc de s'interroger sur la soutenabilité budgétaire des crédits ouverts au titre des ressources d'existence⁽¹⁾ des handicapés en 2013, soit 8 404,8 millions d'euros à comparer à 7 770,1 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale 2012 et 8 061 millions d'euros consommés. L'augmentation des crédits en 2013 est de 4,3 % par rapport aux dépenses de 2012, à comparer à une progression de dépenses de 8,8 % de 2012 sur 2011, de 7,7 % de 2011 sur 2010 et de 7,1 % de 2010 sur 2009.

La Cour des comptes observe que les prévisions de dépenses en matière d'AAH sont pour le moins lacunaires : la dotation inscrite au projet de loi de finances est fondée sur la prévision établie par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales et de la santé en juillet. La prévision suivante intervient en janvier, après le vote du budget, trop tardivement pour un éventuel ajustement des dotations dans le cadre de la discussion budgétaire. Par ailleurs, l'insuffisance chronique des crédits sur l'AAH atteste de la baisse de prédictibilité du modèle de la DREES, en particulier sur l'effet-volume.

La Cour observe également que le projet d'amélioration du pilotage de l'AAH lancé en 2010, et déployé sur l'ensemble du territoire en 2012, qui comprend des mesures destinées à harmoniser les modalités d'attribution, à réduire les disparités territoriales et mieux connaître les déterminants et les évolutions du dispositif, par des actions normatives, un accompagnement des acteurs sur le terrain par des actions de formation et l'installation d'un système d'information commun à toutes les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), est d'un impact financier difficilement quantifiable.

La gestion du programme 157 a été par ailleurs affectée par l'ouverture d'une dotation exceptionnelle de 50 millions d'euros, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, au titre du secteur des services d'aide à domicile.

Un amendement au projet de loi de finances pour 2012 a en effet ouvert 50 millions d'euros d'AE et 25 millions de CP sur le programme 157. La Cour des comptes déplore que la seconde tranche de 25 millions de CP prévue au titre de 2013 ait été ouverte en loi de finances rectificative pour 2012 de fin d'année, et nécessairement reportée sur l'exercice 2013. Elle considère que, s'agissant d'une dépense qui était explicitement présentée comme ne devant intervenir qu'en 2013, cette ouverture de crédits a méconnu le principe d'annualité.

On peut ajouter que l'abondement de 25 millions par la loi de finances initiale 2012 a alimenté l'action 1 du programme *Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées* alors que ces crédits ont été consommés sur l'action 5 *Personnes âgées* ce qui complique l'analyse de la consommation des crédits.

(1) Allocation adulte handicapé et ses compléments et Allocation supplémentaire d'invalidité.

C. PROGRAMME 304 : L'ASSÈCHEMENT DE LA TRÉSORERIE DU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES

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.

Cette situation est en continuité avec les constatations des exercices précédents mais la diminution des dépenses du programme 304 en 2012, qui témoigne de prévisions de dépenses supérieures aux besoins, a été accentuée par deux éléments spécifiques : la modification du financement du RSA activité par l'affectation directe au fonds national des solidarités actives (FNSA) de ressources extra budgétaires et l'assèchement de la trésorerie du FNSA.

La contribution de l'État au Fonds national des solidarités actives (FNSA) s'est élevée à 233,4 millions d'euros en 2012 pour 447 millions d'euros de crédits ouverts, à comparer à 511,1 millions d'euros consommés en 2011.

Le premier élément d'explication de la sous-consommation des crédits résulte dans la surestimation chronique des besoins. C'est ainsi que la dépense de RSA activité en 2012 s'est élevée à 1 467,2 millions d'euros au lieu de 1 559 millions d'euros prévus, la dépense de RSA Jeunes à 20,2 millions d'euros au lieu de 69 millions d'euros, la dépense de RSA DOM et Mayotte à 188,6 millions d'euros au lieu de 190 millions d'euros, l'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE) à 49,4 millions d'euros au lieu de 98 millions d'euros...

Le deuxième élément d'explication réside dans le transfert dès 2012 de 0,35 point de prélèvement social sur le capital en recette du FNSA. Il en a résulté en 2012, 145 millions d'euros de supplément de recettes et une diminution corrélative du besoin de financement budgétaire.

Pour autant, cet apport n'a pas suffi au financement des charges non budgétées en loi de finances initiale 2012, mises à la charge du FNSA, en particulier la prime de Noël, pour 383 millions d'euros. Il en résulte l'assèchement de la trésorerie du FNSA en 2012. Il avait été indiqué en novembre 2012 au Rapporteur spécial que le solde de la trésorerie du FNSA aurait dû être ramené à 100 millions d'euros fin 2012 et être stabilisée à 112 millions d'euros fin 2013 alors qu'il s'élevait à 477,02 millions d'euros au début de 2012. Dans les faits, le prélèvement sur la trésorerie du FNSA a atteint 437,4 millions d'euros en 2012 au lieu des 211 millions d'euros prévus initialement et la trésorerie du fonds a été ramenée à 39,6 millions d'euros à la fin de 2012.

Cette situation peut sembler problématique compte tenu de l'incertitude qui caractérise les prévisions de dépenses du FNSA et met l'équilibre financier du fonds à la merci de toute dépense imprévue qui reviendrait à sa charge.

D. PROGRAMME 106 : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE EN 2012

Le programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* a pour objectif d'accompagner les parents et de leur offrir les services leur permettant d'articuler leur vie professionnelle et familiale et d'assurer au mieux leur responsabilité éducative. Il vise également à assurer aux enfants une protection et des conditions de vie de nature à permettre leur bon développement.

L'ensemble des dépenses obligatoires a continué de représenter en 2012 une part prépondérante des crédits du programme (95 %), le solde étant dédié à des actions de soutien aux familles et de protection de l'enfance.

Sur les 235,7 millions de CP consommés en 2012, 218 millions d'euros ont été utilisés au titre du financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. L'augmentation du coût de ce dispositif (209,5 millions d'euros en 2011) a nécessité des abondements de crédits par le décret d'avance du 30 novembre 2012 (3 millions d'euros).

E. PROGRAMME 137 : L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* est caractérisé par son faible montant : 20,3 millions d'euros ont été ouverts par la loi de finances initiale 2012 et 19,7 millions d'euros consommés (97,3 % 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 femmes et les hommes.

Il a pour finalité essentielle de soutenir la mise en œuvre des politiques publiques portées par les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances, Santé, Sport, jeunesse et vie associative* et, pour deux de ses programmes, de 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 1 480,8 millions de CP en 2012 pour 1 481,4 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale, soit un taux de consommation record de près de 100 %.

L'exécution des crédits de personnel a été particulièrement tendue en raison d'une dotation insuffisante en loi de finances initiale. L'exécution 2011 s'était déjà traduite par un besoin de crédits en fin de gestion. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a ainsi visé la programmation budgétaire initiale (PBI) du programme 124 le 23 décembre 2011, en prononçant une réserve sur la soutenabilité du titre 2 en raison notamment du manque d'analyse de la gestion 2011 et de l'absence de présentation du document de programmation générale des crédits et des emplois. Un ensemble de mesures représentant 4,6 millions d'euros, arrêtées avec le ministère du Budget, a permis au CBCM de viser le document prévisionnel de gestion des crédits du titre 2 en mai 2012 : levée totale de la réserve de précaution ; projet de décret de virement depuis le programme 155 ; durcissement du schéma initial d'emplois ; réduction des mesures catégorielles ; diminution des mesures de fongibilité asymétrique, en particulier vers les agences régionales de santé (ARS).

II. LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS DE QUALITÉ ET D'EFFICIENCE

Les dotations de la mission étant consacrées principalement à des dépenses « de guichet » ou réglementées, les indicateurs mesurent principalement la qualité (du point de vue de l'utilisateur), et l'efficacité (du point de vue du contribuable) de la mise en œuvre des dispositifs : qualité de l'instruction des dossiers, résorption des disparités territoriales notamment. Il n'y a donc pas de lien direct entre le volume des dotations ou des dépenses budgétaires et la réalisation des objectifs affichés.

Pour autant, un des enjeux essentiels de la mission est l'amélioration de la qualité des prévisions budgétaires. On peut donc considérer comme la Cour des comptes que l'un des aspects majeurs de la performance pour cette mission est la poursuite de l'amélioration des travaux de prévision afin de mieux prendre en compte, dans la construction du budget initial, l'ensemble des dépenses prévisibles.

Le dispositif de mesure de la performance de la mission comportait dans le projet annuel de performances 2012 14 objectifs et 25 indicateurs à comparer à 15 objectifs et 28 indicateurs en 2011.

Les trois indicateurs dits « de mission » de 2011 ont été reconduits en 2012, avec toutefois de légères variantes pour deux d'entre eux :

– l'indicateur 304-1.1 « Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité au cours de l'année » a remplacé celui de 2011 « Part des bénéficiaires du RSA sans emploi qui reprennent une activité » ;

— l'indicateur 157-1.1 « Qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) » est reconduit, mais le sous-indicateur « Taux de réformation par les tribunaux des décisions d'attribution d'AAH ayant fait l'objet d'un recours » est transféré à l'indicateur 1.2 et le sous-indicateur « Écart entre le maximum et le minimum des taux départementaux des premiers accords d'AAH pour mille habitants de 20 à 59 ans » est remplacé par le sous-indicateur « Écart type des taux départementaux des premiers accords d'AAH pour mille habitants de 20 à 59 ans ».

La part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité au cours de l'année (indicateur 304-1.1) s'élevait à 7,2 % en 2010, 7,3 % en 2011 et 7,1 % en 2012 pour un objectif de 8 %. Pour 2012, le taux de reprise d'activité, quel que soit le salaire ou la durée du contrat, a donc très légèrement diminué.

L'indicateur 106-3.2 « Coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires », qui est reconduit sans changement, porte sur l'adaptation des moyens qui sont alloués aux services mandataires judiciaires à la protection des majeurs, au regard de l'évolution de la lourdeur des mesures qui leur sont confiées. Les résultats de cet indicateur montrent 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 plus que 5,5 % des services alors que ce pourcentage était de 9,1 % en 2011. Les effets de cette réduction des écarts se mesurent également sur les indicateurs relatifs à la dispersion géographique.

Enfin, les données de l'indicateur 157-1.1 « Qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) » ne sont pas disponibles, selon les explications du rapport annuel de performances, du fait du décalage entre l'enquête CNSA qui se déroule de mi-février à mi-avril et dont les données statistiques consolidées ne sont arrêtées que fin juin.

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Commentaire de M. Régis JUANICO, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME <i>SPORT</i>	439
A. LES FÉDÉRATIONS ET LES OPÉRATEURS PRINCIPAUX DESTINATAIRES DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES	439
1. La poursuite du soutien aux fédérations sportives et au développement du sport de haut niveau	440
2. Les crédits destinés aux opérateurs de l'État : une augmentation en trompe l'œil	440
3. Le début du redressement financier du CNDS	441
B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>SPORT</i>	442
II. UN PROGRAMME <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE AMBITIEUX</i>	444
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN BAISSE APPARENTE	444
1. La poursuite de la montée en charge du service civique	445
2. Les crédits du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse soumis à arbitrage	446
3. Les autres actions du programme	446
B. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE DU PROGRAMME	447

La mission *Sport, Jeunesse et vie associative* est composée du programme 219 *Sport* d'une part, et du programme 163 *Jeunesse et vie associative* d'autre part. La mission n'est plus interministérielle depuis mai 2012. En effet, les crédits de ces deux programmes sont maintenant gérés par le seul ministère des Sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

La mission ne retrace qu'une partie des crédits consacrés au Sport, à la jeunesse et à la vie associative. Elle présente en effet la particularité de ne disposer d'aucun crédit de titre 2 (dépenses de personnel), l'ensemble des crédits de soutien de la mission étant porté par le programme 124 *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*.

Au titre de la mission, 458,72 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 464,37 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ont été consommés en 2012. Il convient cependant d'y ajouter les dépenses du programme 124, soit 437,8 millions d'euros pour juger de la réalité des crédits consommés sur ces politiques publiques en 2012 : au total près de 322,1 millions d'euros ont été consacrés au programme *Sport* et plus de 115,7 millions d'euros au programme *Jeunesse et vie associative*.

Il convient de signaler que dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP) initiée en 2012, la question du **financement du sport professionnel, et plus particulièrement des mécanismes de solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur** fait l'objet du premier cycle d'évaluation des politiques publiques lancé lors du comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du mois de décembre 2012.

Une mission d'information, composée du rapporteur spécial et de M. Guénaël Huet, rapporteur au nom de la commission des Affaires culturelles, a été mise en œuvre pour évaluer ces travaux et accompagner l'examen de la loi de règlement 2012. Les conclusions de cette évaluation « MAP » devraient être connues au cours de l'été 2013.

I. LE PROGRAMME *SPORT*

A. LES FÉDÉRATIONS ET LES OPÉRATEURS PRINCIPAUX DESTINATAIRES DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES

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)	252 283 372	255 438 709
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	16 412 333	11 184 887
c. Totaux des crédits ouverts	268 695 705	266 623 596
d. Totaux des crédits consommés	260 663 061	265 366 724
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	97 %	99,5 %

La consommation des AE du programme *Sport* s'élève à **260,7 millions d'euros** en 2012, pour une prévision en loi de finances initiale de 252,3 millions d'euros (soit 103,3 % des crédits prévus en loi de finances initiale hors fonds de concours et 97 % des crédits ouverts). Dans le rapport annuel de performances pour 2011, cette consommation s'élevait à **222,5 millions d'euros**.

Le rapport annuel de performances indique une consommation des CP de **265,4 millions d'euros en 2012**, alors que 255,4 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale (soit 103,9 % des crédits prévus en loi de finances initiale hors fonds de concours, et 99,5 % des crédits ouverts). Cette consommation s'élevait à **234,9 millions d'euros** en 2011.

Il convient de noter que la hausse apparente de la consommation des crédits entre 2011 et 2012 est principalement le fait d'un changement de périmètre de la mission qui résulte de deux mesures de transfert de crédits de masse salariale en provenance du programme soutien 124, au titre de subventions pour charge de service public : d'un montant de 42,6 millions d'euros en AE et CP pour les Centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) d'une part, et d'un montant de 0,8 million d'euros en AE et CP pour le Musée national du sport (MNS) d'autre part (*cf. infra*).

Par ailleurs, le rapport annuel de performance indique que les annulations de crédits opérées en 2012, relativement élevées (– 15,86 millions d'euros en AE et – 16,05 millions d'euros en CP) ont entraîné le report sur 2013 d'un certain nombre de dépenses.

1. La poursuite du soutien aux fédérations sportives et au développement du sport de haut niveau

L'exécution budgétaire de l'année 2012, quatrième et dernière année de mise en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les fédérations sportives de l'olympiade 2009-2012, s'avère satisfaisante : un total de **94,6 millions d'euros** (contre 96,5 millions d'euros en 2011) ont été versés aux fédérations, dont 9,4 millions d'euros au titre des aides personnalisées aux sportifs de haut niveau.

Il convient par contre de souligner que le financement des primes aux médaillés des Jeux olympiques et paralympiques de Londres n'avait pas été prévu en projet de loi de finances initiale et a dû être réalisé grâce à un redéploiement interne pour 4,76 millions d'euros en AE et CP.

L'action 2 du programme *Développement du sport de haut niveau* concentre à elle seule près de 70 % des crédits consommés en 2012 du programme *Sport*, soit 172,5 millions d'euros en AE et 183,9 millions d'euros en CP.

Les crédits relevant de l'indemnité pour absence de club résident due au consortium Stade de France s'est élevée à **10,9 millions d'euros en AE et 8,1 millions d'euros en CP en 2012**. La garantie de l'État au consortium porte sur 16 millions d'euros. La note sur l'exécution du budget 2012 de la Cour des comptes nous apprend que l'État ayant réglé tardivement les deux dernières tranches trimestrielles en 2012, un versement au consortium de plus de 52 000 euros d'intérêts moratoires est prévu en 2013. Le Rapporteur spécial rappelle qu'aucun crédit n'a été inscrit au titre de cette indemnité en loi de finances initiale 2013.

Enfin, 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**.

2. Les crédits destinés aux opérateurs de l'État : une augmentation en trompe l'œil

Les subventions pour charges de service public ont atteint 89,2 millions d'euros en AE et 89,3 millions d'euros en CP en 2012 (53,4 millions d'euros en 2011).

Comme il a été dit plus haut, cette forte augmentation des dépenses résulte essentiellement du transfert de la masse salariale vers les CREPS alors que ce financement relevait auparavant du programme soutien 124. Ainsi, 1 074 équivalents temps plein (ETP) sont rémunérés par l'opérateur en 2012 sur le programme *Sport*, alors que la réalisation 2011 n'était que de 365 ETP. Les CREPS ont bénéficié de plus de 47 millions d'euros de subventions pour charges de service public en 2012, contre 9 millions d'euros en 2011.

L'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) a perçu 21,3 millions d'euros en AE et en CP au titre de la subvention pour charges de service public.

En 2012, l'activité de l'INSEP s'est concentrée sur la préparation des jeux olympiques et paralympiques de Londres et sur le bilan de l'olympiade 2009-2012. Le rapport annuel de performances fait valoir la contribution de l'INSEP aux bons résultats des sportifs français : la France se positionne à la 7^e place au tableau des médailles (dix-neuf médailles ont été remportées par des sportifs de l'établissement).

Par ailleurs, 11,5 millions d'euros ont été consacrées aux opérations de rénovation des sites de l'INSEP sur la base du partenariat public-privé signé avec la société Sport Partenariat. À ce titre, la Cour des comptes, dans sa note sur l'exécution du budget 2012, réserve son appréciation sur le protocole d'accord qui n'était pas encore formalisé en avril 2013 : s'agissant du développement des recettes annexes qui permettraient de réduire le montant des subventions publiques, l'absence d'obligation de résultat pour le partenaire privé est jugé dommageable par les magistrats de la Cour.

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 10,9 millions d'euros, le Musée national du sport pour 2,2 millions d'euros et l'Institut français du cheval de l'Équitation (opérateur du ministère de l'Agriculture) pour 7 millions d'euros.

3. Le début du redressement financier du CNDS

L'année 2012 a été marquée par la mise en œuvre par le Gouvernement du plan de redressement du Centre national pour le développement du sport (CNDS). Il s'agit de procéder à un assainissement de la situation financière de l'établissement en le réorientant vers sa vocation d'origine de financeur du sport pour tous au plan territorial.

La contribution du CNDS, par voie de fonds de concours, aux actions fédérales en faveur du développement de la pratique sportive a été de 19,5 millions d'euros en AE et en CP en 2012.

Cette année encore la Cour des comptes dénonce, dans sa note sur l'exécution du budget, ce recours au fonds de concours versé par le CNDS et recommande pour des motifs de régularité budgétaire de « *mettre fin au recours au CNDS par la voie du fonds de concours ou à défaut le réduire à due concurrence de la réduction des subventions de l'État aux fédérations sportives* ».

Le Rapporteur spécial estime absolument nécessaire de mettre fin à cette pratique qui s'apparente à un véritable détournement des ressources du CNDS.

Les ressources de l'opérateur s'élèvent à 273,9 millions d'euros en 2012 alors que la prévision était de 274,1 millions d'euros au budget primitif et de 273,5 millions d'euros au budget modifié. La différence entre la prévision et la réalisation s'explique essentiellement par une recette supplémentaire perçue en février 2012 sur les paris sportifs en ligne de la Française des jeux, au titre de 2011.

Les dépenses de l'opérateur ont été de 275,9 millions d'euros en 2012 et restent plus élevées que le montant des crédits consommés du programme (260,7 millions d'euros en CP).

Les concours financiers du CNDS attribués sous forme de subventions d'équipement ou de fonctionnement aux associations sportives, aux collectivités territoriales et à certains organismes sportifs ont été estimés à 272,6 millions d'euros. Les dépenses relatives aux subventions d'équipements octroyées à hauteur de 86,02 millions d'euros présentent un taux de réalisation de 77 % des crédits ouverts au budget.

Dans le cadre de son plan de redressement, le CNDS a annulé sa campagne d'automne de subventions d'équipements soit 23 millions d'euros en AE. Il convient cependant de signaler que les crédits liés à l'EURO 2016 ne seront payés qu'après validation par la commission européenne et qu'il convient donc de les déduire. Les subventions attribuées dans le cadre du plan de relance sont pratiquement toutes payées fin 2012 : au 31 décembre, il ne reste qu'un reliquat de 0,4 million d'euros. Hors EURO 2016 et plan de relance, le pourcentage de réalisation atteint plus de 97 %.

Au total, **une perte de 1,95 million d'euros est constatée en 2012**, inférieure à celle prévue au budget modifié (30,4 millions d'euros).

Fin 2012, le fonds de roulement de l'établissement s'élève à 31,14 millions d'euros.

B. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME SPORT

La performance du programme s'appuie sur un ensemble 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.

Deux des indicateurs les plus représentatifs de la mission appartiennent au programme *Sport*.

– « Licences délivrées par les fédérations sportives : nombre et taux par public prioritaire » : On observe entre 2011 et 2012 une stabilité du nombre de licences et d'autres types de participation avec 17,5 millions de licences en 2012 comme en 2011, pour une cible de 18 millions. Le taux de licences délivrés à des jeunes de moins de 20 ans est estimé à 44,2 %, en augmentation par rapport à 2011 où ce taux atteignait 37,6 %. Le taux de licences féminines est estimé à 19,6 % en 2012, soit une augmentation de 0,2 point par rapport à 2011. Le taux de licences en ZUS est estimé à 12 % en 2012, soit environ 520 000 licences.

– « Rang sportif de la France » : par construction, le rang sportif apprécié aux jeux olympiques d'hiver et d'été constatés en 2012 sont déterminés par le cumul des performances réalisées aux jeux olympiques de Vancouver en 2010 et à ceux d'été à Londres en 2012. Suite aux résultats des jeux de Londres, on enregistre un recul d'une place de la France par rapport à 2010 et 2011, qui pointe

désormais au 6^e rang des nations. En ce qui concerne le rang sportif apprécié à partir des résultats mondiaux d'un panel de fédérations, le résultat montre un recul de deux places de la France qui passe du 5^e au 7^e rang des nations.

La Cour des comptes réitère son souhait de voir redéfinis certains indicateurs du programme, notamment pour mieux évaluer les résultats obtenus pour les publics prioritaires.

II. UN PROGRAMME JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE AMBITIEUX

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN BAISSÉ APPARENTE

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)	229 970 979	229 970 979
b. Ouvertures/annulations (dont FDC et ADP)	- 16 606 213	- 15 011 370
c. Totaux des crédits ouverts	213 364 766	214 959 609
d. Totaux des crédits consommés	198 055 483	199 004 731
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	92,8 %	92,6 %

La **consommation des AE s'est élevée à 198,06 millions d'euros en 2012**, pour une prévision en loi de finances initiale de 229,97 millions d'euros (soit 86,1 % des crédits prévus en loi de finances initiale hors fonds de concours et 92,8 % des crédits ouverts). En 2011, cette consommation s'élevait à 214,4 millions d'euros.

Les CP ont été consommés à hauteur de 199 millions d'euros en 2012, alors que 229,97 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale (soit 86,5 % des crédits prévus en loi de finances initiale hors fonds de concours, et 92,6 % des crédits ouverts). Cette consommation s'élevait à 213,37 millions d'euros en 2011.

Selon le rapport annuel de performances, la diminution observée s'explique par le traitement budgétaire du rétablissement de crédits depuis le fonds d'expérimentation jeunesse (FEJ) qui, sous le logiciel budgétaire *Chorus*, vient en atténuation de dépenses. Un rétablissement de crédits de 15 millions d'euros en AE et en CP effectué au cours de la gestion 2012 a, en effet, eu pour conséquence de minorer l'exécution de ce montant. Une fois les effets comptables de ce rétablissement de crédit retraités, il est constaté que 213 millions d'euros ont été consommés en AE et 214 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation respectivement de 99,86 % et 99,56 % des crédits disponibles.

Les taux de consommation de crédits ouverts sur le programme demeurent donc à un niveau important.

Ce programme se caractérise par le niveau particulièrement élevé des dépenses fiscales qui y sont rattachées : elles représentent en effet plus de dix fois les CP consommés avec 2 214 millions d’euros constatés en 2012, pour une estimation de 1 990 millions d’euros prévus en loi de finances initiale. À elle seule, la dépense fiscale *Réduction d’impôt au titre des dons* représente 1 190 millions d’euros.

La Cour des comptes renouvelle sa recommandation de suivi et d’évaluation de ces dépenses fiscales dans sa note sur l’exécution du budget 2012 afin d’effectuer un bilan de leur efficacité. Le Rapporteur spécial s’associe à cette demande et souhaite plus particulièrement que soit étudié l’impact de ces dépenses fiscales sur le secteur associatif sportif.

1. La poursuite de la montée en charge du service civique

Le service civique, mis en œuvre par l’Agence du service civique (ASC), est le principal outil d’intervention en direction des jeunes. L’action 4 du programme retrace les crédits qui financent l’ASC, notamment sous la forme d’une subvention pour charges de service public qui s’est élevée à 102 millions d’euros en 2012, contre 67,4 millions d’euros en 2011, illustrant ainsi la montée en charge du dispositif.

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 197 euros par mois et par personne, ce qui représente 20,2 millions d’euros en AE et CP en 2012.

Par ailleurs, 1,7 millions d’euros en AE et 2,61 millions d’euros en CP correspondent aux dépenses engagées pour le plan de communication relatif au service civique.

Au total, les dépenses concernant le service civique ont été évaluées à 123,9 millions d’euros en AE et 124,8 millions d’euros en CP en 2012.

La montée en puissance du dispositif ne se dément pas – 19 329 contrats ont été signés en 2012, après 6 000 en 2010 et 13 400 en 2011 – et fait peser une charge croissante sur le programme, même si les objectifs ne sont pas en ligne avec les prévisions (*cf. infra*).

La Cour des comptes indique dans sa note sur l’exécution du budget 2012, avoir entamé un contrôle des comptes et de la gestion de l’Agence du service civique en mars dernier.

2. Les crédits du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse soumis à arbitrage

Le fonds d'expérimentations pour la jeunesse (FEJ) doit permettre de soutenir et d'évaluer des dispositifs innovants concourant à l'autonomie des jeunes, dans l'optique de la mise en place de nouvelles politiques publiques en direction de la jeunesse. Le FEJ fonctionne principalement sur le mode d'appels à projets portant sur des thématiques ciblées. L'évaluation externe et scientifique de ces projets fait partie intégrante des conditions de sélection des projets financés.

Quatre ans après sa création, le FEJ a désormais entrepris de capitaliser et de valoriser les expérimentations menées et les résultats des évaluations. En 2012 deux appels à projets ont été lancés et/ou clôturés et ont permis la sélection de 35 projets.

En 2012, le FEJ a connu une exécution en recettes de 10,1 millions d'euros dont 9 millions d'euros en provenance des partenaires privés du FEJ et **seulement 1 million d'euros en provenance du programme *Jeunesse et vie associative***. Un rétablissement de crédits de 15 millions d'euros au profit du programme conduit à comptabiliser un total négatif de -4,9 millions d'euros. En dépenses, l'exécution s'élève à 25,5 millions d'euros.

Selon la note sur l'exécution du budget de la Cour des comptes, la mise en extinction des subventions pour les appels à projet du FEJ est notamment la conséquence des arbitrages gouvernementaux consécutifs à la montée en charge du service civique en 2012.

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 2012, plus de 11,8 millions d'euros ont été dépensés en AE et en CP (pour une prévision en loi de finances initiale de 13,25 millions d'euros) en faveur du développement de la vie associative, notamment 9,3 millions d'euros pour la formation des bénévoles 2,5 millions d'euros et pour la promotion de la vie associative.

Le tableau suivant récapitule les dépenses constatées en 2012 sur les actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire (76,3 millions d'euros en AE et en CP).

DÉPENSES CONSTATÉES SUR LES ACTIONS EN FAVEURS DE LA JEUNESSE ET DE L'ÉDUCATION POPULAIRE EN 2012

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses de fonctionnement	Accès à des loisirs de qualité	0,46	0,48
	Échanges internationaux des jeunes	0,09	0,1
	Certification et VAE	0,26	0,27
Subventions pour charges de service public	INJEP	3,28	3,28
Dépenses d'intervention	Information des jeunes	8,08	8,08
	Prise d'initiative et participation des jeunes	1,48	1,49
	Échanges internationaux des jeunes	12,78	12,78
	Protection des jeunes	0,15	0,15
	Soutien aux projets associatifs JEP	33,43	33,43
	Actions locales en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	15,02	14,98
	Soutien aux métiers de l'animation	1,28	1,28
		76,31	76,32

Source : rapport annuel de performances 2012.

B. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

La performance du programme s'appuie sur un ensemble de quatre objectifs et huit 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
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

Les deux indicateurs de l'objectif relatif au service civique présentent des résultats inférieurs aux prévisions. Ainsi la proportion des missions de service civique réalisées par rapport aux missions agréées n'a atteint qu'un taux de 70 % pour une cible de 85 % dans le projet annuel de performances 2012. 27 530 missions de service civique ont été agréées et 19 329 contrats ont été signés au 31 décembre 2012. Deux facteurs expliquent ce résultat : le grand nombre de missions ne débutant qu'au cours du premier trimestre 2013 ; la réduction de la durée des missions, contraignante pour les associations. Par ailleurs, les jeunes ayant atteint le niveau baccalauréat sont toujours surreprésentés parmi les jeunes en service civique.

L'indicateur 4.2. « Part des expérimentations contrôlées dans l'ensemble des expérimentations », désigné comme l'un des indicateurs les plus représentatifs de la mission, montre qu'un tiers des projets soutenus par le FEJ (soit 189 projets sur 489) bénéficient d'une évaluation contrôlée, soit un résultat légèrement inférieur à la cible de 35 %.

TRAVAIL ET EMPLOI :
*FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE*

Commentaire de M. Christophe CASTANER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI	451
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DÉSÉQUILBRÉE QUI RÉVÈLE DES INSUFFISANCES DE LA PROGRAMMATION INITIALE	451
B. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE PARTICULIÈREMENT DÉCEVANTE	452
II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	453
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS.....	453
B. DES PROGRÈS LIMITÉS EN MATIÈRE DE DÉMARCHE DE PERFORMANCE	455
III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL	456
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	456
B. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE DÉFAILLANT EN 2012 SUR LE CHAMP DE L'INSPECTION DU TRAVAIL	457
IV. PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL	458
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CORRECTEMENT ANTICIPÉE	458
B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS CONFORME AUX PRÉVISIONS	458
C. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE SATISFAISANT	458

L'année 2012 a été une année de croissance économique nulle qui s'est terminée par une légère contraction du PIB pour le dernier trimestre de l'année (- 0,3 %). Le chômage a cru de manière considérable pour atteindre 10,6 % de la population active à la fin de l'année. Dans ce contexte, la mission *Travail et Emploi* a été sollicitée pour limiter les effets du ralentissement économique sur l'emploi. En effet, la spécificité des crédits de la mission est d'être constituée à hauteur de 84 % de crédits d'intervention, dont une partie fonctionne selon une logique de « guichet » très sensible à la conjoncture.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2012 s'élèvent à 10,15 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10,18 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), concentrés à plus de 90 % sur les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

Ces montants sont cependant en forte baisse par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2011 (- 15 % en AE et - 19 % en CP).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES SUR LA PÉRIODE 2010-2012

	2010		2011		2012	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P 102	7 459	7 455	6 747	6 321	6 056	5 715
P 103	5 946	5 845	4 585	4 610	3 840	3 781
P 111	44	70	115	67	69	87
P 155	806	815	838	748	755	762
mission	13 405	13 300	12 285	11 746	10 744	10 344

Source : note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes.

L'exécution des crédits 2012 a toutefois été supérieure aux autorisations initiales : 10,63 milliards d'euros en AE et 10,36 milliards d'euros en CP. Finalement, les crédits consommés restent moins importants qu'en 2011 (- 13,4 % en AE et - 11,9 % en CP), et ce, malgré la dégradation de la conjoncture.

SYNTHÈSE DES CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2012

(en milliards d'euros)

LFI	AE	CP
LFI	10,07	10,10
Crédits ouverts	10,91	10,62
Exécution	10,74	10,34

Source : note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes.

Tous les programmes ne sont pas concernés de manière identique. On observe ainsi une surconsommation sur le programme 102, qui porte sur la politique des contrats aidés, alors que le programme 103, dont l'objectif est d'accompagner les mutations économiques, affiche des taux d'exécution négatifs (- 2,79 % en AE ; - 3,74 % en CP).

Enfin, comme en 2011, 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 2012 dont 6,2 milliards pour le seul programme 103). L'importance de ces dépenses, le plus souvent dépourvues d'indicateurs de performance ou d'évaluation par les responsables de programmes, constitue un problème majeur et persistant au regard des sommes en cause dont la progression est constante depuis plusieurs années.

I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

Le programme 102 regroupe l'ensemble des dispositifs visant à favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, notamment au moyen de contrats aidés, et à améliorer les taux d'emploi, en particulier ceux des jeunes et des seniors. Le programme 102 est le plus important, en termes de financement, de la mission.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DÉSÉQUILIBRÉE QUI RÉVÈLE DES INSUFFISANCES DE LA PROGRAMMATION INITIALE

Le programme 102 a été doté, en loi de finances initiale pour 2012, de 5 466 millions d'euros en AE et de 5 417 millions d'euros en CP. Il regroupe la subvention de fonctionnement versée à Pôle emploi (1,36 milliard d'euros en loi de finances initiale), ainsi que le financement des contrats aidés (2 milliards d'euros) et d'allocations de solidarité versées aux demandeurs d'emploi (2 milliards d'euros). Une dépense fiscale de 2,8 milliards d'euros relative à la prime pour l'emploi lui est rattachée.

Ces montants, en forte baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, se sont révélés inadaptés face à la dégradation de la conjoncture. Par ouverture et redéploiement de crédits au sein de la mission, le programme 102 a ainsi bénéficié de 766 millions d'euros supplémentaires en AE, portant le total des AE à 6 213 millions d'euros, et de 438 millions d'euros supplémentaires en CP, portant le total des CP à 5 837 millions d'euros.

La dépense finale s'élève à 6 056 millions d'euros en AE et à 5 714 millions d'euros en CP, soit légèrement en retrait par rapport aux autorisations sur l'année, mais au-delà des montants initialement programmés. Le programme 102, comme la mission dans son ensemble, doit composer avec des budgets en baisse constante depuis 2010.

Parmi les principales actions entreprises en 2012 sur le programme 102, les 2000 recrutements supplémentaires décidés au profit de Pôle emploi ont été financés par une majoration de 51,9 millions d'euros de la subvention versée par l'État à cet opérateur, ce qui porte la consommation finale des crédits à 1 411 millions d'euros en AE et 1 412 millions d'euros en CP (contre 1 360 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012, en AE et en CP, au titre de la subvention pour charge de service public).

Plus encore que l'accroissement des moyens de Pôle emploi, le recours aux contrats aidés explique le dépassement des crédits initialement programmés, notamment en AE (2 043 millions d'euros étaient initialement prévus et 2 388 millions d'euros ont finalement été ouverts). En effet, l'enveloppe de 385 000 contrats aidés prévue par la loi de finances initiale pour 2012 a été consommée pour plus des deux tiers dès le premier semestre de l'année. Le nouveau gouvernement a donc dû mobiliser une première enveloppe complémentaire de 60 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et 20 000 contrats d'insertion dans l'emploi (CIE) en juin 2012. Au cours du deuxième semestre, une deuxième enveloppe complémentaire de 40 000 CAE a été ouverte, portant ainsi l'effort total à 505 000 contrats uniques d'insertion (CUI) dans les secteurs marchand et non-marchand sur l'ensemble de l'année 2012.

Le total des crédits consommés en dépenses d'intervention au titre des contrats aidés s'établit ainsi à 2 343 millions d'euros en AE et à 1 990 millions d'euros en CP, bien au-delà de la programmation initiale. Au sein de cette enveloppe, la mise en œuvre anticipée des emplois d'avenir, entrés en vigueur au 1^{er} novembre 2012, a mobilisé 140 millions d'euros en AE et en CP ⁽¹⁾.

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial soutient l'ambition, affirmée dans le rapport annuel de performances 2012, visant à stabiliser les volumes de contrats aidés afin de rompre avec la volatilité observée ces dernières années et de mettre l'accent sur la qualité des contrats. À ce titre, il convient de souligner que l'objectif de durée moyenne des contrats aidés, fixé à 8,58 mois dans le PAP 2012, n'a pas été atteint (7 mois en réalisation 2012), ce qui apparaît regrettable, d'une part au regard de la sincérité de la budgétisation (une durée plus longue aurait entraîné des coûts supplémentaires) et, d'autre part, au vu de l'objectif de ces contrats qui se veulent des tremplins pour une meilleure insertion professionnelle.

B. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE PARTICULIÈREMENT DÉCEVANTE

Le programme 102 comporte 14 indicateurs de performance.

Les nombreux changements qui ont eu lieu dans ces indicateurs ne peuvent expliquer à eux seuls le renseignement insuffisant de la plupart d'entre eux. Il est vrai que la mise en place de la nouvelle offre de services de Pôle Emploi a nécessité de redéfinir dans la convention 2012-2014, la grande majorité des indicateurs. Le suivi de l'indicateur « effectivité du contrôle de la recherche d'emploi », issu de l'ancienne convention tripartite, a, de ce fait, été abandonné, ce qui explique que la rubrique « réalisation 2012 », ne puisse être renseignée. Il est toutefois indispensable que le Parlement puisse disposer d'éléments d'évaluation plus précis quant à la capacité de Pôle emploi à remplir ses objectifs, notamment ceux fixés dans le cadre du plan stratégique 2015.

(1) Ce dispositif a bénéficié à 2 262 jeunes dès 2012, et devrait concerner 100 000 jeunes d'ici fin 2013, pour atteindre 150 000 bénéficiaires en 2014.

De la même manière, l'indicateur 1.3 « Part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs » n'est pas renseigné dans le rapport annuel de performances 2012. Par conséquent, il a été supprimé dans le PAP 2013, ce qui apparaît regrettable au regard de l'objectif de retour à l'emploi poursuivi par la PPE.

II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Composé presque exclusivement de crédits d'intervention (les dépenses de personnel et d'investissements étant prises en charge par le programme 155), le programme 103 intervient en priorité pour l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi dans certains secteurs particuliers.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Le programme 103 est le deuxième plus important de la mission, en termes de crédits, après le programme 102. Les crédits ouverts sur l'année (ouvertures, annulations et décret d'avance inclus) représentent 3 842 millions d'euros en AE et 3 902 millions d'euros en CP. Les crédits effectivement consommés se sont élevés à 3 760 millions en AE et 3 781 millions d'euros en CP. Le programme affiche ainsi des taux d'exécution négatifs : -2,79 % en AE ; -3,74 % en CP (soit près de 120 millions d'euros qui n'ont pas été utilisés).

Le programme 103 a dû supporter une annulation de crédits à hauteur de 88 millions d'euros en cours d'année puis de 233,6 millions d'euros en AE et 206,3 millions d'euros en CP par décret d'avance du 29 novembre 2012. Ces crédits ont été redéployés principalement sur le programme 102.

Certains dispositifs ont été particulièrement affectés par la sous-consommation des crédits. Il s'agit notamment des dispositifs visant la reconnaissance des compétences acquises par les salariés et l'amélioration de l'accès à la qualification par le développement de l'alternance et de la certification ainsi que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Pour cette action, la loi de finances initiale 2012 prévoyait en effet un financement à hauteur de 97 millions d'euros en CP mais seuls 65 millions d'euros ont effectivement été consommés. Ce recul des moyens au profit de la GPEC, dans un contexte de restructurations économiques qui touchent la quasi-totalité des secteurs d'activité, est regrettable.

Le Rapporteur spécial tient par contre à souligner que l'utilisation des dispositifs d'activité partielle a connu une nette progression en 2012. On note une augmentation de plus de 40 %, par rapport à 2011, du nombre d'heures effectivement chômées (26,6 millions d'heures au 31 décembre 2012). La dotation prévue en loi de finances initiale 2012, qui s'élevait à 30 millions d'euros en AE et

en CP, s'est donc révélée insuffisante (92,4 millions d'euros en AE et en CP ont finalement été consommés). L'expérimentation de la durée minimale de conventionnement APLD ⁽¹⁾, qui autorisait la réduction à 2 mois (au lieu de 3) de la durée minimale de conventionnement au titre de l'activité partielle de longue durée, semble avoir contribué à cette plus large utilisation des dispositifs d'activité partielle. Le système gagnerait certainement encore en attractivité pour les employeurs si les deux dispositifs existants (AS et APLD) étaient fusionnés.

On constate également une sous-utilisation des crédits ouverts dans le cadre de la dotation globale de restructuration. En effet, cette dotation globale a bénéficié de 31,5 millions d'euros en AE et en CP dans la loi de finances initiale pour 2012, auxquels il convient d'ajouter 15 millions d'euros décidés lors du sommet social du 18 janvier 2012, ce qui portait *in fine* le montant des crédits disponibles à 46,5 millions d'euros en AE et CP. Cependant, la dépense finale s'est élevée à seulement 23,3 millions d'euros en AE et 24,1 millions d'euros en CP. Le ministère du Travail explique cela par un contenu du CSP très proche de celui des cellules de reclassement diminuant ainsi le recours à ce dernier dispositif. Il conviendrait donc d'en tirer les conséquences en augmentant les crédits alloués au Fonds national pour l'emploi (FNE) sur cette même action. Le FNE a en effet démontré son efficacité dans le cadre des restructurations (notamment dans le cas de l'entreprise Lejaby), afin de faciliter la continuité de l'activité et de favoriser l'adaptation des salariés dont les entreprises sont affectées par la crise économique et financière à de nouveaux emplois.

Enfin, les dépenses fiscales attachées au programme 103 ont une nouvelle fois largement excédé le montant prévu.

Elles s'élèvent à 6 965 millions d'euros en 2012 (contre 6 547 millions d'euros en 2011) et cela même alors que le PAP 2012 prévoyait une réduction de leur volume à 6 326 millions d'euros. Ce décalage entre prévision et exécution s'explique notamment par le crédit d'impôt accordé aux particuliers employeurs d'un salarié à domicile. Le coût de ce dispositif est croissant depuis plusieurs années, ce qui pose la question de la pérennité, en l'état, d'un secteur économique qui ne survit que sous « perfusion » grâce à la dépense publique.

Par ailleurs, on note le maintien à un niveau élevé de l'exonération de cotisations sociales en faveur de bassins à redynamiser, créée par l'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006, pour un coût global de 16,9 millions d'euros en soit plus du triple du montant prévu en loi de finances initiale pour 2012 (5,5 millions d'euros). Il y a lieu de s'inquiéter de cette progression autant que d'un possible effet d'aubaine pour les entreprises concernées sur ces bassins d'emploi.

(1) APLD=activité partielle de longue durée.

B. DES PROGRÈS LIMITÉS EN MATIÈRE DE DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Le programme 103 est structuré autour de cinq objectifs et de treize indicateurs. Ils visent à :

- mesurer l’effectivité du contrôle de la formation professionnelle,
- développer la GPEC dans les PME au bénéfice des salariés les plus fragilisés par les mutations économiques,
- contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique,
- faciliter l’insertion dans l’emploi par le développement de l’alternance,
- stimuler la création et la reprise des TPE et favoriser l’embauche dans des secteurs d’activité spécifiques.

Concernant le premier objectif, le rapport annuel de performance 2012, à travers son indicateur 1.1, montre que la « Part de la masse financière contrôlée sur la masse contrôlable » se situe au-delà des prévisions (3,82 pour un objectif de 3). Ce bon résultat plaide pour une ambition renouvelée dans ce domaine du contrôle de la formation professionnelle.

Les résultats sont également satisfaisants en matière de développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et pour la priorité accordée aux moins qualifiés en matière de formation. Près de 90 000 salariés supplémentaires ont été couverts par une convention GPEC en 2012, pour un objectif de 50 000. Toutefois, la sous-utilisation des crédits dans le cadre de cette action pourrait compromettre cette dynamique à l’avenir.

Les résultats sont plus mitigés concernant l’objectif n° 3 « Contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique ». En effet, si l’indicateur 3.1, « Nombre d’emplois recréés par rapport aux emplois supprimés à l’issue d’une convention de revitalisation » peut apparaître satisfaisant (85 % au lieu de 60 % comme objectif initial), la qualité de ces emplois n’est pas prise en compte. Or, les conventions de revitalisation donnent parfois lieu à des effets d’aubaine et ne font pas de distinctions entre emplois durables et emplois temporaires. La pertinence de cet indicateur, qui privilégie l’aspect quantitatif et néglige l’aspect qualitatif, est donc discutable.

Plus inquiétant, l’indicateur 3.3 « Taux de reclassement à l’issue des dispositifs d’accompagnement des licenciés économiques », en premier rang desquels se trouve le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), affiche un résultat positif de 16 % pour un objectif initial de 50 % dans le PAP 2012. Si le Ministère du Travail justifie ce résultat en indiquant qu’un certain nombre de prestataires n’ont pas donné suite aux demandes de transmission d’informations

sur la situation des bénéficiaires en fin de CSP (les informations manquantes étant ensuite traitées comme des sorties sans solution dans l'extranet dédié). Cela pose au minimum la question du suivi des opérateurs privés qui ne semblent pas fiables dans la transmission des données.

Enfin, en matière d'alternance, les résultats sont inférieurs aux attentes. En effet, non seulement le contrat de professionnalisation a diminué de presque 9 % avec 158 000 entrées mais, parmi ces entrées, seulement 127 000 nouveaux contrats de professionnalisation destinés à des jeunes de 16 à 25 ans ont été comptabilisés, soit une baisse de 10 % par rapport à 2011. En outre, le taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat de professionnalisation des moins de 26 ans et celui des plus de 45 ans ne s'élèvent respectivement qu'à 58,8 % et 57,7 %, soit presque 10 points de moins que le taux d'insertion des salariés de 26 à 45 ans. Si la conjoncture économique n'est pas favorable à l'emploi de ces publics, on peut également y voir un effet de l'absence d'adéquation de la formation professionnelle avec les besoins des entreprises.

III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

L'année 2012 a été marquée par de nombreuses avancées dans le champ d'intervention du programme 111. Dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, on peut noter deux événements majeurs : d'une part, la mise en œuvre du volet relatif à la pénibilité de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, qui a permis l'instauration du Fonds national de soutien relatif à la pénibilité, et, d'autre part, la réforme de la médecine du travail.

L'année 2012 marque également une étape importante dans la réalisation du processus de mesure de l'audience syndicale dans les entreprises de moins de 11 salariés, dont les élections se sont tenues du 28 novembre au 12 décembre 2012.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Le programme 111 est le moins doté de la mission avec 79,7 millions d'euros en AE et 96,4 millions d'euros en CP pour l'exercice 2012. Les crédits finalement consommés se sont élevés à 67,5 millions d'euros en AE et 86,6 millions d'euros en CP (soit une sous-exécution de - 13 % en AE et de - 10 % en CP). Toutefois, hors ouvertures de crédits (16 millions supplémentaires en AE et 15 millions supplémentaires en CP), les montants finalement dépensés sont à peine supérieurs aux prévisions de la loi de finances initiale.

Faiblement doté, le programme 111 supporte lui aussi de nombreuses dépenses fiscales pour un coût total de 1 321 millions d'euros, soit un montant nettement supérieur aux dotations budgétaires dont il bénéficie.

B. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE DÉFAILLANT EN 2012 SUR LE CHAMP DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Le programme 111 est structuré autour de cinq actions et de onze indicateurs qui contribuent à mesurer l'efficacité de l'inspection du travail, de la lutte contre le travail illégal, de la prévention et de la réduction des risques professionnels et de la dynamisation du dialogue social.

L'analyse de la performance de l'inspection du travail fait apparaître des défaillances. Ainsi, l'indicateur « Part des entreprises s'étant mises en conformité suite à un premier constat d'infraction établi par l'inspection du travail à l'occasion de contrôles portant sur les priorités nationales », montre que seulement 36 % des entreprises se sont mises en conformité après un contrôle, au cours de l'année 2012, pour un objectif initial fixé à 44 %.

De la même manière, l'indicateur « Nombre moyen d'interventions annuelles par agent de contrôle », c'est-à-dire par agent de l'inspection du travail, affichait une prévision de 182 interventions annuelles par agent, pour un résultat effectif de seulement 115 interventions par agent.

Pour toute explication, le rapport annuel de performances indique que le résultat de l'indicateur ne peut donner lieu à une analyse pertinente en raison du « boycott » par les personnels de l'inspection du travail de cet outil. Il serait nécessaire que le Parlement puisse disposer d'informations plus précises sur les raisons de ce mouvement et sur l'adaptation de ces indicateurs à l'activité réelle de l'inspection du travail, particulièrement à un moment de transformation important des structures, des effectifs et des méthodes d'inspection.

Enfin, il est regrettable que la multitude des dispositifs légaux visant à développer la négociation collective au sein des branches n'ait pas eu pour effet de rendre effective l'obligation que le bas des grilles de salaire de chaque branche atteigne au minimum le SMIC, comme cela est mesuré à travers de l'objectif n° 4 « Dynamiser la négociation collective et améliorer les conditions du dialogue social ». Pour faire face à ces retards, la loi a posé une obligation d'engagement de négociations dans les trois mois suivant celui au cours duquel au moins un niveau de la grille est rattrapé par le SMIC (article L. 2241-2-1 introduit dans le code du travail par l'article 44 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives). Cela devrait à l'avenir contribuer à réduire ce retard dans l'actualisation des grilles.

IV. PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

Le programme 155 est le programme support de l'ensemble de la mission. Il concentre à lui seul la quasi-totalité des dépenses de personnel (titre 2) ainsi que les moyens de fonctionnement et d'investissement et les moyens d'études, de statistiques, de recherches et d'évaluation pour les quatre programmes de la mission.

Il apparaît que la gestion du ministère du Travail, en termes de gestion budgétaire et de respect du schéma d'emplois, est satisfaisante.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CORRECTEMENT ANTICIPÉE

La loi de finances initiale 2012 a doté le programme 155 de 738,4 millions d'euros en AE et 742 millions d'euros en CP. Les ouvertures de crédits en cours d'année ont fait passer ces montants à 773,4 millions d'euros en AE et 784 millions d'euros en CP. En raison de ces ouvertures, les crédits consommés demeurent légèrement inférieurs aux autorisations sur l'année : 747,3 millions d'euros en AE et 761 millions d'euros en CP. Le taux d'exécution est ainsi de 96 % en AE et 97 % en CP. L'exécution 2012 est donc finalement proche des crédits ouverts, ce qui traduit une régulation budgétaire satisfaisante sur l'année.

B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS CONFORME AUX PRÉVISIONS

Les dépenses de personnel représentent 81 % des crédits du programme (595 millions d'euros) et concernent 9 865 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2012. Le plafond de la mission *Travail et emploi* pour 2012, porté par le programme 155, était fixé à 9 899 ETPT. Le taux de consommation des autorisations d'emplois est donc de 99,66 %.

La consommation 2012 respecte globalement la prévision de consommation par catégorie d'emplois prévue par la loi de finances initiale, sauf pour les catégories d'emplois « A administratifs » et « A techniques » pour lesquelles un écart négatif significatif, reflète la difficulté à recruter sur ces profils.

C. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE SATISFAISANT

On remarque cependant, comme en 2011, 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 (68 % pour une cible initiale de 85 %). Cela montre la nécessité de développer les capacités d'accueil et de communication des DIRECCTE, nécessaires pour une meilleure appropriation de leur action par le public, notamment dans le champ de l'aide aux entreprises en difficulté.

Par ailleurs, l'indicateur 4.2 « Notoriété des travaux d'études, statistiques, recherche et évaluation », qui mesure l'audience des travaux de la DARES, enregistre une forte progression en 2012, ce qui témoigne de la réussite de la stratégie de montée en puissance sur le web des publications de la DARES.

COMPTES SPÉCIAUX :
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ;
PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE
AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES
SERVICES PUBLICS

Commentaire de M. Guillaume BACHELAY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT	463
A. LE BILAN 2012 DE L'EXÉCUTION DU COMPTE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT	463
1. Deux opérations exceptionnelles en 2012 financées sur le budget général : l'augmentation de capital du mécanisme européen de stabilité (MES) et la recapitalisation de Dexia	463
2. Deux opérations majeures : l'augmentation de capital de La Poste et l'augmentation de capital d'Oséo.....	463
3. Deux opérations ne relevant pas du champ de compétence de l'État actionnaire : le financement du démantèlement des installations nucléaires CEAEA (Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives) et le financement des banques multilatérales de développement.....	464
4. En recettes, deux opérations principales : le versement de produits de liquidation de l'Entreprise minière et chimique (EMC) et le reversement par la Monnaie de Paris d'une dotation en capital	464
B. LA PERFORMANCE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE : VERS DE NOUVEAUX INDICATEURS PLUS CONFORMES À SES NOUVELLES MISSIONS	465
1. Des indicateurs de performance utiles... ..	465
2. ...mais qui doivent évoluer.....	466

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	467
a. Un compte structurellement déficitaire.....	467
b. Une opération exceptionnelle permettant l'équilibre du compte : le reversement à l'État d'une partie de l'avance accordée au Fonds pour la société numérique (FSN)	468
c. Le refinancement des dettes du BACEA et l'avance accordée à la Cité de la musique en 2009 : deux avances dont les conditions de durée ne sont pas satisfaisantes.....	468
 III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE	 469

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

A. LE BILAN 2012 DE L'EXÉCUTION DU COMPTE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

1. Deux opérations exceptionnelles en 2012 financées sur le budget général : l'augmentation de capital du mécanisme européen de stabilité (MES) et la recapitalisation de Dexia

Le compte est marqué, en 2012, par deux opérations exceptionnelles financées sur le budget général :

– le versement des deux premières tranches de l'augmentation de capital du mécanisme européen de stabilité (MES), pour 6,5 milliards d'euros, prévue par la première loi de finances rectificative pour 2012 ;

– la recapitalisation de Dexia, pour 2,6 milliards d'euros, prévue par la loi de finances rectificative de fin d'année 2012.

Le compte Participations Financières de l'État a ainsi joué un rôle de « canal » budgétaire pour ces deux opérations bien qu'elles ne relèvent pas du champ habituel d'action de l'État actionnaire.

2. Deux opérations majeures : l'augmentation de capital de La Poste et l'augmentation de capital d'Oséo

L'État actionnaire a procédé à deux opérations majeures en 2012 :

– la libération de la deuxième tranche de l'augmentation de capital de La Poste, pour 467 millions d'euros ;

– une augmentation de capital de 365 millions d'euros d'OSEO par redéploiement de crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) pour un montant total de 530 millions d'euros⁽¹⁾. L'objectif était de constituer OSEO Industrie, conformément à la première loi de finances rectificative pour 2012.

(1) La recette de 530 millions d'euros perçue par le compte était calculée sur la base de la participation du seul État à l'augmentation de capital d'OSEO. La dépense a été limitée à 365 millions d'euros en raison de la participation des autres actionnaires d'OSEO à cette opération.

3. Deux opérations ne relevant pas du champ de compétence de l'État actionnaire : le financement du démantèlement des installations nucléaires CEAEA (Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives) et le financement des banques multilatérales de développement

Suite à des décisions prises sous la XIII^e législature, le compte a dû financer deux dépenses ne relevant pas de son champ et qui ont amputé les moyens financiers de l'État actionnaire :

– le financement du démantèlement des installations nucléaires du (CEAEA), via le rachat d'une partie des actions d'Areva pour 214 millions d'euros ;

– le financement des augmentations de capital des banques multilatérales de développement pour 56 millions d'euros.

4. En recettes, deux opérations principales : le versement de produits de liquidation de l'Entreprise minière et chimique (EMC) et le reversement par la Monnaie de Paris d'une dotation en capital

En recettes, outre le redéploiement des crédits du PIA mentionné plus haut, les principales opérations sont le versement de produits de liquidation de l'EMC, pour 39 millions d'euros, et le reversement, par la Monnaie de Paris, d'une dotation en capital de 36,5 millions d'euros.

Au total, hors les éléments exceptionnels financés sur le budget général (augmentation du capital du MES et recapitalisation de Dexia), les dépenses et les recettes du compte d'élèvent en 2012, respectivement à 1,1 milliard d'euros et 0,6 milliard d'euros. Le déficit est donc de 494 millions d'euros. En conséquence, le solde reporté est passé de 2 061 millions d'euros au 31 décembre 2011 à 1 567 millions d'euros au 31 décembre 2012. Dès lors que ces crédits reportés ont été ouverts pour financer les augmentations de capital du Fonds stratégique d'investissement (FSI) et de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), pour respectivement 1 780 millions d'euros et 60 millions d'euros, une partie des dépenses de l'exercice 2012 a préempté, à hauteur de 273 millions d'euros, les crédits destinés à ces deux opérations.

En résumé, l'analyse de l'exécution de l'exercice 2012 montre que, de façon récurrente, des dépenses ne relevant pas du champ de compétences de l'État actionnaire sont imputées sur ce compte. À cet égard, le Rapporteur spécial appelle au respect exigeant des règles comptables et du vote du Parlement.

B. LA PERFORMANCE DE L'ÉTAT ACTIONNAIRE : VERS DE NOUVEAUX INDICATEURS PLUS CONFORMES À SES NOUVELLES MISSIONS

1. Des indicateurs de performance utiles...

Les objectifs de la mission, définis en 2006 et inchangés depuis, restreignent le rôle de l'État actionnaire à une gestion uniquement financière : il s'agit de veiller à l'augmentation de la valeur de ses participations et d'assurer le succès des opérations de cession.

Les indicateurs de performance retenus pour évaluer la performance de l'administration sont construits à partir de cette vision restreinte du rôle de l'État actionnaire. Seules les performances financières des entreprises du périmètre de l'Agence des participations de l'État (indicateurs 1.1 à 1.5 concernant les résultats, les dividendes versés et le niveau de l'endettement) et la qualité des opérations de cession éventuellement menées sur l'exercice (– indicateurs 2.1 et 2.2 sans objet en 2012 du fait de l'absence de cessions d'actifs, donc non mentionnés par le tableau) sont évaluées :

PERFORMANCE DES ENTREPRISES DU PÉRIMÈTRE

		2010	2011	Prévision 2012 *	Réalisation 2012 **
1.1	Rentabilité opérationnelle des capitaux employés	7,4	7,3	> 7	ND
1.2	Rentabilité financière des capitaux propres	7,7	5,7	> 4,5	5,7
1.3	Marge opérationnelle	8,3	8,5	> 8,5	9,3
1.4	Soutenabilité de l'endettement (dette nette/EBITDA)	4	3,8	< 4	4,4
1.5	Distribution de dividendes	55,7	77,6	ND	77,5

* Prévisions faites dans le courant de l'année 2012.

** Estimations (les comptes combinés pour 2011 étant établis à la fin juin 2012).

Les participations minoritaires étant consolidées par mise en équivalence et n'impactant que le résultat net des comptes combinés, l'évolution des indicateurs 1.1, 1.3 et 1.4 dépend des seuls résultats des entreprises dans lesquelles l'État détient une participation majoritaire (principalement EDF, Areva, la SNCF et La Poste). La marge opérationnelle a toutefois augmenté en 2012 du fait principalement du retour à une situation bénéficiaire pour Areva après une perte de 2 milliards d'euros de 2011. La soutenabilité de l'endettement, en revanche, se dégrade en raison notamment de la hausse de la dette d'EDF, liée au rachat d'Edison et au financement du déficit de la contribution pour le service public de l'électricité. C'est un point sur lequel le Rapporteur spécial appelle à la vigilance des pouvoirs publics.

Malgré l'amélioration de la situation financière d'Areva, la rentabilité des capitaux propres de l'État actionnaire demeure au niveau de 2011 : le Fonds stratégique d'investissements (FSI) a en effet essuyé une perte de 2 milliards d'euros du fait de la dépréciation de sa participation dans France Télécom. Cet impact sur le résultat net des comptes combinés de l'État a un effet mécanique sur le taux de distribution des dividendes, qui demeure au niveau élevé constaté en 2011.

2. ...mais qui doivent évoluer

L'évaluation sous l'angle financier des performances de l'État actionnaire est conforme aux objectifs fixés en 2006 ; toutefois, elle est aujourd'hui insuffisante au regard notamment des nouvelles missions fixées à l'État actionnaire, notamment le soutien à la compétitivité et à l'investissement de long terme.

Pierre Moscovici, Ministre de l'Économie et des Finances, et Arnaud Montebourg, Ministre du Redressement productif, l'ont rappelé dans la préface du rapport de l'État actionnaire pour 2012 :

« Face à une situation économique, sociale et financière difficile, le Gouvernement souhaite mobiliser toutes les énergies et tous ses atouts pour renouer avec la croissance et la réindustrialisation du pays.

À travers la valorisation de ses participations et la défense de ses intérêts patrimoniaux, l'État actionnaire s'attache à définir une stratégie de long terme. Il doit ainsi accompagner le développement des entreprises du périmètre de l'APE, en procédant si besoin au renforcement de leurs fonds propres dans une logique d'investisseur avisé. L'État stratège doit aussi promouvoir une véritable ambition industrielle globale, en anticipant en permanence l'évolution des grandes filières et, chaque fois que nécessaire, en favorisant l'émergence de rapprochements ou partenariats afin de permettre aux entreprises publiques de rivaliser avec leurs concurrents.

Cette impulsion doit s'appuyer sur un pacte productif, mobilisant les pouvoirs publics et nos entreprises publiques, mais aussi les petites et moyennes entreprises et les partenaires sociaux.

En effet, nos entreprises publiques ou à participations publiques se doivent d'être plus compétitives, pas seulement au regard des coûts de production, mais aussi à travers la qualité et le positionnement de leurs produits et services, ce qui suppose d'encourager l'innovation, par l'investissement en recherche et développement et en s'appuyant plus largement sur le tissu des PME. (...)

Cette vision renouvelée de la stratégie de l'État actionnaire implique de proposer, à l'horizon 2014, de nouveaux indicateurs de performance liés notamment aux priorités pour l'emploi, la croissance et la compétitivité, affichées depuis mai 2012 par le Président de la République, le Gouvernement et la majorité parlementaire : responsabilité sociale et environnementale, structuration de réseaux de compétences entre grands donneurs d'ordre et sous-traitants à travers les filières industrielles, composition des conseils d'administration, politique de rémunération des dirigeants, investissements dans la recherche et le développement notamment.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

a. Un compte structurellement déficitaire

Le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* est un compte caractérisé par un déficit structurel : son solde reporté est débiteur de près de 2,4 milliards d'euros au 31 décembre 2012.

Depuis 2008, ce solde structurellement négatif s'explique par l'endettement croissant du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA). Cette évolution se traduit, sur le compte, par des dépenses (les prêts accordés au BACEA retracés par le programme 824) systématiquement supérieures aux recettes (les remboursements de ces prêts retracés sur la ligne 04 du compte).

Ce constat reste valide en 2012, l'équilibre du compte étant néanmoins obtenu grâce au reversement à l'État d'une partie de l'avance accordée au Fonds pour la société numérique (FSN) :

LE SOLDE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

	2011	2012
Solde du compte	- 88,2	+ 32
Solde P821 <i>Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune</i>	0	0
Solde P823 <i>Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics</i>	+ 19,5	+ 160
Solde P824 <i>Avances à des services de l'État (BACEA)</i>	- 107,7	- 128

b. Une opération exceptionnelle permettant l'équilibre du compte : le reversement à l'État d'une partie de l'avance accordée au Fonds pour la société numérique (FSN)

La principale opération de l'exercice 2012 concerne le programme 823, sur lequel un rétablissement de crédit de 150 millions d'euros a été effectué dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2012 adoptée en mars 2012. Ce rétablissement a permis le **versement à l'État d'une partie de l'avance accordée au Fonds pour la société numérique (FSN)** dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2010, qui avait ouvert les crédits nécessaires au financement des investissements d'avenir. Ces crédits rétablis ont été annulés pour gager une ouverture à due concurrence sur le programme Développement des entreprises, qui a permis d'abonder le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État afin de financer l'augmentation de capital d'OSEO mentionnée précédemment. Le Rapporteur spécial appelle à la vigilance sur le caractère non reconductible de cette aide qui ne pourra pas, en 2013, participer au nécessaire équilibre de ce compte.

Outre cette opération exceptionnelle, le programme 823 a financé une avance de 10 millions d'euros accordée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Cette dépense a été compensée par des remboursements de 17 millions d'euros et de 2 millions d'euros opérés respectivement par l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) et la Cité de la musique.

c. Le refinancement des dettes du BACEA et l'avance accordée à la Cité de la musique en 2009 : deux avances dont les conditions de durée ne sont pas satisfaisantes

La qualité de la gestion du compte de concours financiers avancés à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics est évaluée grâce à deux indicateurs de performances, prévus par l'article 24 de la LOLF : les conditions de financement d'une part; la durée des avances octroyées d'autre part.

Le premier indicateur relatif aux conditions de financement permet d'identifier un point positif : aucune avance n'a été accordée à un taux d'intérêt inférieur à celui appliqué aux obligations du Trésor de même échéance ni fait l'objet d'une décision de recouvrement immédiat ou d'un constat de perte.

En revanche, le second indicateur relatif à la durée des avances octroyées permet d'identifier deux avances dont les conditions de durée sont problématiques :

– le refinancement des dettes du BACEA par l'octroi de nouveaux prêts : il n'est pas traité comme un renouvellement d'avances et n'est donc pas considéré comme une entorse aux conditions de durée, bien qu'une partie de ces financements refinance des avances arrivées à échéance, ce qui s'apparente à un renouvellement.

– la non-cession, identifiée par la Cour des Comptes de la salle Pleyel de la Cité de la Musique : cette cession devrait permettre le remboursement de l’avance de 60,5 millions d’euros accordée en 2009 à la Cité de la Musique. Cette vente ayant été retirée de l’agenda et ses modalités de remboursement étant devenues incertaines, il conviendrait de prendre une décision formelle de rééchelonnement, de renouvellement ou d’un constat de perte de l’avance accordée.

L’avance accordée à l’Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), qui n’a toujours pas été remboursée en raison de la situation financière dégradée de l’Institut, devrait également faire l’objet d’un constat de perte.

L’avance accordée à l’AFITF, qui a fait l’objet d’un rééchelonnement et dont le remboursement serait étalé sur les années 2013 et 2014, doit également être étudiée avec attention.

Le Rapporteur spécial appelle à la vigilance sur ces différents points dans la perspective du Projet de loi de Finances pour 2014.

Le tableau suivant détaille le stock d’avances accordées au 31 décembre 2012 et confirme qu’en pratique, le compte ne finance pas uniquement des besoins ponctuels de trésorerie comme le pose la doctrine administrative en matière d’avances, mais finance plus largement des prêts de long terme accordés par l’État à divers organismes publics.

STOCK D’AVANCES CONSTATÉ EN FIN D’ANNÉE

(en millions d’euros)

	2011	2012
TOTAL	2 407,4	2 375,6
BACEA	1010,3	1138,2
AEFE	0	10
INRAP	15,5	15,5
Cité de la Musique	55,7	53,4
AFITF	125,9	108,5
FSN	1 200	1 050

III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

Le compte, créé par l’article 21 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, est ouvert à compter du 1er septembre 2012, jusqu’au 31 décembre 2020 et constitue un « canal budgétaire » entre la Banque de France et l’État grec. C’est la traduction comptable du principe décidé par l’Eurogroupe lors de la réunion du 20 février 2012 : la rétrocession à l’État grec des intérêts perçus par la Banque de France sur les obligations d’État grecques souscrites dans le cadre des programmes de stabilisation de la zone euro.

En 2012, le montant des dépenses et des recettes du compte est conforme à la prévision et atteint 198,7 millions d'euros.

Compte tenu de la nature de ce compte, aucun dispositif d'évaluation de la performance ne lui est associé.

Le Rapporteur spécial appelle toutefois au respect des engagements pris par les pouvoirs publics sur ce compte.