

N° 587

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général

Tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2554, 2651 et T.A. 501

Sénat : 585 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial	9
MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » Mme Michèle André, rapporteure spéciale	17
MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » M. Joël Bourdin, rapporteur spécial	27
MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT » ET COMPTES SPÉCIAUX « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » ET « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » MM. Yvon Collin et Edmond Hervé, rapporteurs spéciaux	46
MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial	64
MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT » M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial	78
MISSION « CULTURE » M. Yann Gaillard, rapporteur spécial	93
MISSION « DÉFENSE » MM. François Trucy, Jean-Pierre Masseret, Charles Guené, rapporteurs spéciaux	106
MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » M. Yves Krattinger, rapporteur spécial	120
MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » COMPTES SPÉCIAUX « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE » ET « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » MM. Alain Lambert, Gérard Miquel, François Fortassin et Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux	132
MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE SPÉCIAL « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN » MM. André Ferrand et François Rebsamen, rapporteurs spéciaux	193

MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT » M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial	210
MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux	225
MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » M. Bernard Angels, rapporteur spécial	244
MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial	263
MISSION « JUSTICE » M. Roland du Luart, rapporteur spécial	274
MISSION « MÉDIAS » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « AVANCES À L'AUDIOVISUEL » M. Claude Belot, rapporteur spécial	286
MISSION « OUTRE-MER » MM. Eric Doligé et Marc Massion, rapporteurs spéciaux	304
MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE » M. Jean Arthuis, rapporteur spécial	318
MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » M. François Marc, rapporteur spécial	337
MISSION « POUVOIRS PUBLICS » M. Jean-Paul Alduy, rapporteur spécial	350
MISSION « PROVISIONS » M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial	361
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » MM. Philippe Adnot et Christian Gaudin, rapporteurs spéciaux	369
MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS » M. Bertrand Auban, rapporteur spécial	396
MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial	409

MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » Mme Marie-France Beaufrils, rapporteure spéciale	422
MISSION « SANTÉ » M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial	432
MISSION « SÉCURITÉ » M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial	447
MISSION « SÉCURITÉ CIVILE » M. Claude Haut, rapporteur spécial	457
MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES » MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux	466
MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » M. Michel Sergent, rapporteur spécial	479
MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » M. Serge Dassault, rapporteur spécial	488
MISSION « VILLE ET LOGEMENT » M. Philippe Dallier, rapporteur spécial	504
BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » M. Bernard Véra, rapporteur spécial	518
COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale	529
LISTE DES MINISTRES AUDITIONNÉS DANS LE CADRE DE L' EXAMEN DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT POUR L'ANNÉE 2009	544

Le tome II du présent rapport comporte **la contribution de chacun de nos collègues rapporteurs spéciaux sur l'ensemble des missions budgétaires.**

En outre, **sept ministres¹ ont été auditionnés en « petit hémicycle », soit en commission élargie**, ouverte à tous les sénateurs ainsi qu'à la presse, les 15, 16 et 17 juin 2010.

L'importance qu'attache votre commission des finances à l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion s'inscrit dans un « **chaînage vertueux** » entre l'exécution budgétaire 2009 et les prévisions qui figureront dans le projet de loi de finances initiale pour 2011.

Cet examen s'appuie, en particulier, sur les **rapports annuels de performances** établis par le Gouvernement pour chaque mission budgétaire, budget annexe et compte spécial.

Pour l'analyse des crédits en exécution, votre commission tient, par ailleurs, à se féliciter **de l'expertise apportée par la Cour des comptes** dans l'exercice de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement. Les observations formulées par les magistrats financiers, dans les **notes d'exécution budgétaire (NEB)** et les **notes d'analyse des programmes (NAP)** qui sont, depuis deux ans, systématiquement transmises à votre commission des finances, ont ainsi, fort utilement, permis aux rapporteurs spéciaux de conforter et d'approfondir leurs analyses.

¹ La liste des ministres auditionnés est reproduite en annexe au présent rapport. Les comptes rendus de ces auditions figurent en annexe au tome I du présent rapport.

MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial

I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION	10
A. UNE « SUR-EXÉCUTION » GLOBALE DES CRÉDITS.....	10
B. ... MALGRÉ UNE TRÈS FAIBLE PARTICIPATION AU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE.....	11
C. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	11
II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES	12
A. LE PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ».....	12
1. <i>Le poids croissant des contributions aux organisations internationales</i>	12
2. <i>Une exécution marquée par la poursuite de la mise en œuvre de la RGPP</i>	13
3. <i>La difficile mesure de la performance</i>	14
B. LE PROGRAMME 185 « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE ».....	14
1. <i>Le poids de la prise en charge des pensions civiles par l'AEFE</i>	14
2. <i>La « rallonge » culturelle a compensé la diminution programmée des crédits</i>	15
C. LE PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES ».....	15
1. <i>Le poids croissant de la prise en charge des frais de scolarité et des bourses</i>	15
2. <i>Des crédits d'aide sociale régulés</i>	16

I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

A. UNE « SUR-EXÉCUTION » GLOBALE DES CRÉDITS...

Le RAP « Action extérieure de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion montre que **les crédits de la mission exécutés l'année dernière ont globalement dépassé les montants votés en loi de finances initiale**, avec de fortes disparités par programmes, ce que résume le tableau ci-dessous.

Crédits votés et exécutés sur la mission « Action extérieure de l'Etat »

(CP en millions d'euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances pour 2009	Crédits exécutés en 2009	Rappel : crédits exécutés en 2008	Exécution 2009 vs LFI 2009	Exécution 2009 vs exécution 2008
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1 616,6	1 720	1 643,9	+ 6,4 %	+ 4,6 %
185 – Rayonnement culturel et scientifique	593,6	592,6	474,3	- 0,2 %	+ 24,9 %
151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	310,1	312,6	287	+ 0,8 %	+ 8,9 %
Total mission	2 520,3	2 625,2	2 405,2	+ 4,2 %	+ 9,1 %

Source : projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

Comme cela sera détaillé ci-après, la « sur-exécution » concerne principalement le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », sous l'effet du dynamisme des contributions obligatoires de la France aux organisations internationales. A un degré moindre, les crédits consommés sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » ont également excédé le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale, du fait du coût des bourses scolaires attribuées aux élèves français étudiant à l'étranger et de la prise en charge (PEC) des frais de scolarité des lycéens.

B. ... MALGRÉ UNE TRÈS FAIBLE PARTICIPATION AU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

L'augmentation des crédits exécutés évoquée précédemment est d'autant plus notable que **la mission n'a que très peu participé au plan de relance de l'économie.**

Ainsi, selon les documents transmis à votre rapporteur spécial, les seules retombées du plan consistent en une **dotation de 1,9 million d'euros** inscrite sur le programme 105.

Précisément, ces crédits ont constitué **une avance sur la dotation de loi de finances pour 2010 des services qui en ont bénéficié**, à savoir la logistique (957 459 euros), l'informatique (484 541 euros), de la coopération militaire (446 000 euros) et des archives (12 000 euros).

Ces sommes qui, au vu de leur montant, n'ont pas fait l'objet d'un dispositif de pilotage spécifique, ont cependant été gérées selon la **logique souhaitée d'individualisation et de traçabilité des crédits.**

Les quatre services bénéficiaires ont **consommé à 100%** les crédits du plan de relance sur l'année 2009.

C. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS CONFORME AUX PRÉVISIONS

Sur l'ensemble du ministère des affaires étrangères et européennes, les emplois se sont élevés à 8 292 ETPT, soit 82 ETPT de moins par rapport au plafond fixé en loi de finances. Par rapport à l'exercice 2008, **la diminution des effectifs s'établit à 125 ETPT, soit la quasi intégralité des départs en retraite (131 ETPT).**

Selon les explications fournies par le ministère, la moyenne de sa consommation d'emplois résulte d'une « *consommation qui connaît une hausse conjoncturelle au cours de l'été (vacations saisonnières, tuilage entre certains agents), et d'un point d'arrivée en fin d'année sensiblement inférieur au point d'entrée en début d'année* ».

Votre rapporteur spécial a détaillé, dans son précédent rapport budgétaire¹, l'ampleur des efforts de ce ministère, tant au niveau de l'administration centrale que du réseau.

Le tableau suivant retrace cette évolution.

¹ Rapport général n° 101 (2009-2010), Tome III, annexe 1.

Evolution des emplois au cours de l'année 2009

(en ETPT)

Catégorie d'emploi	Sorties	Dont départs en retraite	Entrées	Dont mouvements entre programmes du ministère	Schéma d'emplois du programme
Titulaires et CDI en administration centrale	180	131	165	0	+ 1
Titulaires et CDI dans le réseau	0	0	0	0	- 16
CDD et volontaires internationaux	60	0	64	0	+ 4
Militaires	28	0	19	0	- 9
Agents de droit local	245	0	140	0	- 105
Total	513	131	388	0	- 125

Source : projet de loi de règlement et rapport de gestion pour 2009

II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »

1. Le poids croissant des contributions aux organisations internationales

Votre rapporteur spécial relève, tout d'abord, que **les dépenses d'intervention** portées par l'action n° 4, « **Contributions internationales** », **ont largement dépassé la prévision de la loi de finances initiale** : en CP, les crédits consommés se sont élevés à 779,1 millions d'euros pour 691,9 millions d'euros de crédits ouverts (+ 12,6 %). En outre, ces chiffres correspondent à une augmentation de près de 5 % par rapport à 2008 et de 16 % sur trois ans.

L'exécution de ce budget a bénéficié du dégel, début décembre 2009, de l'intégralité de la réserve de précaution résiduelle du programme (soit 42,1 millions d'euros en AE et 42,7 millions d'euros en CP), accompagné d'un redéploiement de crédits de fonctionnement pour un montant de 3 millions

d'euros en en AE et de 2,5 millions d'euros en CP ainsi que d'un abondement de 79 millions d'euros en loi de finances rectificative.

Cette surconsommation est intervenue alors même que les contributions obligatoires de la France avaient fait l'objet d'un premier « rebasage » de 40 millions d'euros lors de la loi de finances pour 2009 afin, justement, de mieux répondre à l'impératif de sincérité budgétaire.

Elle est principalement due au **taux de change euro-dollar moyen sur l'année, qui s'est établi à 1,36 dollar pour un euro**, alors que le budget avait été établi sur l'hypothèse (très « ambitieuse ») d'un cours moyen de 1,56 dollar pour un euro. Or près des trois quarts des contributions obligatoires de la France sont libellées en dollars.

Votre rapporteur spécial reconnaît que la prévision de ces dépenses comporte une part d'aléa, tant sur les taux de change que sur les opérations de maintien de la paix. Toutefois, il considère qu'il est possible de faire mieux, et, comme il l'a déjà souligné dans un précédent rapport,¹ respecter le principe de sincérité, notamment en construisant ce budget à partir d'une prévision de change réaliste, est indispensable pour le respect des droits du Parlement. Il présentera prochainement à la commission des finances le fruit de ses récents travaux complémentaires sur cette question.

2. Une exécution marquée par la poursuite de la mise en œuvre de la RGPP

Outre le schéma des emplois du ministère, précédemment évoqué, la révision générale des politiques publiques s'est également traduite par :

- **la rationalisation immobilière du ministère**, particulièrement visible à l'échelon de l'administration centrale. En effet, 2009 a été l'année de la concrétisation du projet de regroupement des services au sein du nouveau site de la rue de la Convention (ancienne Imprimerie nationale) et, à l'inverse, du départ de plusieurs sites emblématiques, comme l'immeuble de la rue La Pérouse. Comme le constate le ministère, cette transition a conduit à de « *multiples double occupations temporaires* », mais la situation devrait se normaliser rapidement ;

- **la refonte de l'organigramme de l'administration centrale**, déjà détaillée dans le rapport budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2010 précité². A l'issue de cette réforme, le ministère est structuré en trois grandes directions générales, à savoir la direction générale des affaires politiques et de sécurité, la nouvelle direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats et la direction générale de

¹ *Rapport d'information Sénat n° 24 (2007-2008)*, « Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement ».

² *Rapport général n° 101 (2009-2010)*, Tome III, annexe 1.

l'administration et de la modernisation. Il est, en outre, doté d'un centre de crise, à vocation interministérielle, depuis juillet 2008.

3. La difficile mesure de la performance

Le présent rapport annuel de performances est le dernier dans lequel figure des notes (sur 5) censées représenter le degré d'atteinte de différents objectifs diplomatiques nationaux rattachés au programme. Cet exercice avait pu être critiqué, à la fois du fait du très grand nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs qui en résulte, et de la part d'auto-évaluation qu'il suppose.

La nouvelle maquette ne comportera plus que des éléments quantifiables (mais réducteurs, résumant, par exemple, la politique européenne à la présence des Français et à l'usage du français dans les instances communautaires) assorties de commentaires littéraires.

Votre rapporteur spécial mesure la difficulté de « mesurer » la « performance » de notre outil diplomatique. Il ne peut qu'appuyer la réflexion actuellement en cours au sein du ministère pour faire évoluer cette maquette afin de mieux rendre compte de sa véritable « valeur ajoutée ».

B. LE PROGRAMME 185 « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »

1. Le poids de la prise en charge des pensions civiles par l'AEFE

L'exécution du budget 2009 fait apparaître une très forte majoration optique de la consommation des crédits du programme. En effet, comme indiqué ci-dessus, les CP consommés, soit 592,6 millions d'euros, ont augmenté de 24,9 % par rapport à 2008.

Cependant, comme cela a été souligné lors de l'examen de la loi de finances initiale¹, cette hausse provient essentiellement de l'inscription d'une ligne de crédits **de 120 millions destinée à compenser le transfert de la charge de pension civile de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**. Il ne s'agit donc pas d'un effort destiné à financer de nouvelles actions.

En pratique, d'après les informations obtenues par votre rapporteur spécial, cette compensation s'est même révélée insuffisante dès 2009. En effet, **la charge réelle pour pensions civiles supportée par l'AEFE s'est élevée à 124,9 millions d'euros**.

Cette tendance devrait d'ailleurs s'aggraver dans les années à venir puisque, malgré la baisse provisoire du taux de pension civile pour 2010², la

¹ Rapport général n° 99 (2008-2009), Tome III, annexe I.

² Ce taux a été ramené à 62,47 %, contre 66,33 % initialement prévu dans la programmation budgétaire triennale 2009-2011.

charge de l'AEFE devrait s'établir à 131,8 millions d'euros pour l'année en cours, la compensation restant, quant à elle, bloquée à 120 millions d'euros. Afin de faire face à cette dépense croissante (ainsi qu'à l'expansion du réseau et à la compétence immobilière qu'elle exerce désormais en elle-même), l'AEFE a mis en place une **contribution supplémentaire assise sur les frais de scolarité et les droits d'inscription perçus par les établissements**, supporté *in fine* par les parents d'élèves. Pour les établissements en gestion directe et conventionnés, cette contribution s'applique, au taux de 6 %, depuis le 1^{er} septembre 2009. Pour les établissements homologués, elle devrait s'appliquer à compter du 1^{er} janvier 2011, au taux forfaitaire de 2 % ou, si les établissements le préfèrent, au taux de 1 % auquel s'ajouterait alors une « tarification à la prestation » (visite de l'inspecteur de l'éducation nationale, formation, etc.).

2. La « rallonge » culturelle a compensé la diminution programmée des crédits

Les crédits hors AEFE sont, en revanche, orientés à la baisse, à l'exception des bourses destinés aux étudiants étrangers souhaitant poursuivre leurs études en France, qui ont été stabilisées.

A cet égard, la « rallonge culturelle »¹ a abondé ce programme à hauteur de 6,7 millions d'euros en 2009, ce qui a abouti, en pratique, à compenser la diminution programmée de ces crédits.

De plus, il est à noter qu'un abondement de 3 millions d'euros supplémentaires sur le programme a permis de financer la restructuration du réseau des établissements disposant de l'autonomie financière.

Au total, **compte tenu des mises en réserve et de l'ensemble de ces éléments, le taux d'exécution des crédits ouverts par la loi de finances initiale s'est élevé à 99,8 %.**

C. LE PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES »

1. Le poids croissant de la prise en charge des frais de scolarité et des bourses

L'exécution du programme 151 a été marquée par l'augmentation des dépenses contraintes relatives à la scolarisation des élèves français dans les établissements français à l'étranger.

¹ C'est-à-dire les crédits exceptionnels de 40 millions d'euros destinés à l'action culturelle à l'étranger, répartis pour moitié sur l'exercice 2009 et pour l'autre moitié sur 2010, et ventilée entre deux programmes (le programme 185 et le programme 209 de la mission « Aide publique au développement »).

En 2009, **le financement des dispositifs de bourses scolaires et de prise en charge des frais de scolarité** des élèves de terminale, première et seconde (classe entrant dans le dispositif à partir de la rentrée scolaire 2009 pour les établissements du rythme nord) **s'est élevé à 86,1 millions d'euros**, alors que 85,6 millions d'euros avaient été ouverts à ce titre en loi de finances initiale. En 2008, 67 millions d'euros avaient été ainsi consommés. La réserve de précaution initiale de 4,3 millions d'euros appliquée à l'action 2 du présent programme, dont le principe est étrange s'agissant de dépenses contraintes, a été totalement utilisée.

Il est noter que, d'après les explications fournies par le ministère, **la très forte augmentation du coût des bourses scolaires**, consécutive à la progression du nombre de demandes et des frais de scolarité (coût moyen en hausse de 14% entre les années scolaires 2008/2009 et 2009/2010), **a pu être financée grâce à un coût de la PEC un peu moins important que prévu.**

Pour l'exercice 2009, la dépense a été répartie comme suit :

- 60 millions d'euros pour le financement des bourses scolaires (dans les classes non ouvertes à la prise en charge) ;
- 26,1 millions d'euros pour le financement de la PEC.

Votre rapporteur spécial a défendu, lors de l'examen des deux derniers projets de lois de finances, une mesure de plafonnement de la PEC afin de garantir sa soutenabilité budgétaire à moyen et à long terme. Il attend avec un grand intérêt les résultats de la mission que le président de la République a confié, sur ce thème, à nos collègues Sophie Joissains et Geneviève Colot, députée.

2. Des crédits d'aide sociale régulés

L'exécution de l'action 1 du programme, visant à « offrir un service public de qualité aux Français à l'étranger » ne fait pas apparaître de différence particulière par rapport à la loi de finances initiale adoptée par le Parlement.

Il convient de rappeler que l'exercice 2009 a été marqué :

- d'une part, par **une économie sur la contribution de l'Etat au financement de la « troisième catégorie », dite aidée** (c'est-à-dire des Français aux revenus les moins élevés), **de nos compatriotes cotisant à la la Caisse des Français de l'étranger (CFE)**. Cette contribution est ainsi passée de 3,6 millions d'euros en 2008 à 0,9 million d'euros en 2009, la CFE étant invitée à puiser dans ses réserves les ressources nécessaires ;

- d'autre part, par une dépense supplémentaire de 2,2 millions d'euros pour l'organisation des élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

Mme Michèle André, rapporteure spéciale

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION	18
A. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION	18
B. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE PLACÉ SOUS LE SIGNE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP).....	18
1. <i>Un niveau de consommation des crédits satisfaisant à 96,5 %</i>	18
2. <i>Des suppressions d'emplois induites par la RGPP</i>	19
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	20
A. LE PROGRAMME 108 « ADMINISTRATION TERRITORIALE ».....	20
1. <i>Le respect de l'autorisation budgétaire : 1,635 milliard d'euros consommés</i>	20
2. <i>La poursuite de la montée en charge de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)</i>	21
3. <i>Une performance convenable</i>	22
B. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	23
1. <i>Un coût des opérations électorales de 123,7 millions d'euros, inférieur à la prévision</i>	23
2. <i>Un volet « performances » satisfaisant</i>	24
C. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »	24
1. <i>Le dérapage des dépenses liées aux contentieux</i>	24
2. <i>Des délais de mieux en mieux respectés</i>	25
D. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »	25
1. <i>Un programme de taille réduite</i>	25
2. <i>Les difficultés de l'entrée en application de Chorus</i>	26

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

A. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » recouvre les quatre programmes suivants :

- le programme 108 « Administration territoriale » renvoie aux moyens alloués à l'ensemble des **préfectures** et des sous-préfectures ;

- le programme 307 « Administration territoriale : expérimentations Chorus » porte les mêmes crédits mais seulement pour les régions où Chorus a été expérimenté (Haute-Normandie et Pays de la Loire)¹ ;

- le programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » comporte les crédits liés au **financement de la vie politique** (organisation des élections, prise en charge des dépenses de campagnes électorales, aide publique aux partis et groupements politiques). Il correspond, également, à la mise en œuvre de la loi sur la **séparation des Eglises et de l'Etat**. Enfin, il concerne l'application des textes sur la **liberté d'association** ;

- le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » a pour objet les **moyens logistiques** de plusieurs missions relevant du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Le secrétaire général du ministère est le responsable de ces programmes.

B. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE PLACÉ SOUS LE SIGNE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)

1. Un niveau de consommation des crédits satisfaisant à 96,5 %

La loi de finances initiale (LFI) pour 2009 avait doté la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 2,662 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de **2,653 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Le montant des CP consommés sur l'exercice 2009, soit 2,561 milliards d'euros, porte le **taux de consommation des crédits à un niveau de 96,5 %** sur l'ensemble de la présente mission.

¹ Depuis le début de l'année 2010, le déploiement de Chorus est généralisé : le programme « Administration territoriale » porte le numéro 307 et le programme « Administration territoriale : expérimentation Chorus » a été supprimé.

Le total des AE consommés en 2009 s'établit, pour sa part, à 2,565 milliards d'euros contre 2,662 milliards d'euros ouverts en LFI, soit un taux de consommation de 96,3 %.

Comme les années précédentes, la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » a fait l'objet de mesures de régulation budgétaire avec la constitution d'une mise en réserve à hauteur de 0,5 % pour les dépenses de personnel et de 5 % pour les autres dépenses sur les crédits inscrits en LFI. Il convient toutefois de relever que **le gel des crédits d'investissement (titre 5) a été levé dès le début de l'exercice 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie.**

2. Des suppressions d'emplois induites par la RGPP

Le plafond d'emplois de la présente mission s'élève à **34 523 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT).**

La mise en œuvre de la RGPP a marqué cet exercice budgétaire du point de vue de l'évolution des effectifs de la présente mission. Cette réforme prévoit la suppression de **2 107 emplois** dans les préfectures sur la période 2009-2011. En 2009, ce sont **672 emplois** qui devaient disparaître, dont 209 emplois s'agissant de l'activité de contrôle de légalité, 125 emplois pour la mission de délivrance des titres d'identité et des certificats d'immatriculation des véhicules et 338 emplois au sein des fonctions support.

Selon le bilan d'étape réalisé par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour l'année 2009, cet objectif a été **globalement atteint. Les réductions d'effectif dans le domaine du contrôle de légalité ont pu être obtenues grâce à la centralisation de ce contrôle en préfecture.** Par ailleurs, la régionalisation de la gestion des ressources humaines ainsi que la restructuration de certaines fonctions telles que les fonctions « standard », « logistique » ou « immobilier » ont également contribué à ce mouvement de baisse des effectifs.

Il convient toutefois de souligner que les effectifs consacrés aux missions de délivrance des titres d'identité et des certificats d'immatriculation des véhicules n'ont été diminués que de 70 % par rapport à l'objectif initial. En effet, **le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV) a connu d'importantes difficultés d'entrée en application en 2009.** Au total, il a été déploré un engorgement de ce système au début de son déploiement et plus encore lors de son extension aux véhicules d'occasion à partir du 15 octobre 2009. Votre rapporteure spéciale avait d'ailleurs, l'an dernier, déjà eu l'occasion d'exposer à votre commission les difficultés rencontrées par le SIV¹.

Au regard des suppressions d'emplois prévues par la RGPP au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »,

¹ Cf. Sénat rapport d'information n° 486 (2008-2009).

voire rapporteure spéciale s'inquiète de ces restrictions d'effectif ainsi que de leurs conséquences sur la qualité du service public rendu et les conditions de travail des agents dans les préfetures.

L'année 2009 a également été marquée par le **transfert des 1 393 ETPT dédiés aux personnels des cultes d'Alsace-Moselle**, ainsi que des crédits de titre 2 (dépenses de personnel) correspondants, du programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » vers le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Ainsi que le relève la Cour des comptes¹, ce transfert pose le problème du respect du principe de spécialité des crédits défini à l'article 7 de la LOLF. Alors que le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » correspond à des fonctions support du secrétariat général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ces emplois ne répondent pas à cette définition. En outre, l'adjectif « cultuel » dans l'intitulé du programme 232 « Vie politique, culturelle et associative » ne se justifie plus véritablement.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 108 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

1. Le respect de l'autorisation budgétaire : 1,635 milliard d'euros consommés

A l'image de l'ensemble de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », le présent programme présente un taux de consommation des crédits satisfaisant de 97,4 %, avec **1,635 milliard d'euros** consommés pour 1,678 milliard d'euros ouverts en LFI pour 2009.

Dans le cadre de cette mission, le plan de relance a essentiellement bénéficié au programme 108 « Administration territoriale ». Une enveloppe de **19,2 millions d'euros** a en effet été affectée à ce programme pour engager 117 opérations immobilières d'inégale importance et dont le coût varie autour d'un montant moyen de 165 000 euros (rénovations de bâtiments, réparations...). Le taux de consommation des AE dégagées par ce plan de relance s'élève à 97 % tandis que celui des CP s'établit à 51 % selon le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

¹ Cf. Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire pour la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » sur l'exercice 2009 (mai 2010).

2. La poursuite de la montée en charge de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) a poursuivi sa montée en puissance au cours de l'exercice 2009. Son activité s'est appuyée sur une enveloppe de dépenses à hauteur de **161,8 millions d'euros** répartis de la manière suivante :

- 4,9 millions d'euros pour les dépenses de personnel, correspondant à 116 ETPT rémunérés par cet opérateur ;
- 94,8 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement ;
- 62,1 millions d'euros pour les dépenses d'investissement.

La LFI pour 2009 prévoyait, dans ses projections budgétaires, le transfert de la production des cartes nationales d'identité (CNI) à l'ANTS et la suppression parallèle des moyens associés dans le budget alloué aux systèmes d'information au sein du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». **Le passage à la CNI électronique n'a toutefois pas eu lieu en 2009.** Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a donc eu besoin de crédits pour poursuivre la production des actuelles CNI et pour passer un marché de fourniture de titres vierges pour la production en 2010. Ces crédits ont été rétablis en reprenant la subvention de 50,2 millions d'euros versée en début d'année à l'ANTS.

L'année 2009 a été marquée par l'entrée en phase opérationnelle de deux grands projets conduits sous l'égide de l'ANTS sur l'ensemble du territoire national.

Le déploiement du **passport biométrique** a été achevé le 29 juin 2009, conformément au règlement européen CE n° 2252 / 2004 du 13 décembre 2004. Ce déploiement concerne 2 073 communes, en métropole et en outre-mer, et 212 postes consulaires français à l'étranger. Au total, 3 469 stations d'enregistrement des demandes de titres ont été installées dans les communes, tandis que 328 stations ont équipé les consulats. Sur l'année 2009, ce sont ainsi 1,256 million de passeports biométriques qui ont été produits dans le nouveau dispositif intégré et sécurisé.

Après une entrée en service difficile¹, les mises à disposition des passeports biométriques étaient réalisées à la fin de l'année 2009 en moins de dix jours dans les trois quarts des départements.

Le SIV est entré en application à compter du 15 avril 2009 pour les véhicules neufs, et du 15 octobre 2009 pour les véhicules d'occasion. Il permet à tous les propriétaires de faire immatriculer leur véhicule directement chez les garagistes habilités ou bien en préfecture, alors que le système précédent ne permettait de le faire qu'en préfecture. Selon le rapport annuel de performance de la présente mission pour 2009, « à la fin de l'année

¹ Cf. Sénat rapport d'information n° 486 (2008-2009).

2009, le délai constaté de l'attribution de l'immatriculation par le SIV (déclenchant la demande de production à l'Imprimerie nationale) et la première présentation de la lettre remise contre signature contenant la carte grise à son destinataire était de trois jours pour 97 % des usagers (exclusion faite des titres non remis pour absence et non retirés par le destinataire) ».

Dans le cadre de sa mission actuelle de contrôle budgétaire sur la mise en œuvre de la RGPP dans les préfectures, votre rapporteure spéciale a toutefois pu constater, lors de ses travaux et de ses auditions, les difficultés d'entrée en service du SIV en 2009 et le désarroi qui s'en est suivi au sein des agents des préfectures chargés de traiter les demandes d'immatriculation ne passant pas par les professionnels de l'automobile. Elle sera donc particulièrement vigilante dans les mois à venir sur l'évolution de ce nouveau système d'immatriculation des véhicules.

3. Une performance convenable

Le programme 108 « Administration territoriale » présente, comme en 2008, un niveau de performance globalement convenable.

Dans le domaine de **la prévention des risques et de la sécurité civile**, le taux de plans de prévention des risques naturels (PPRN) approuvés se situe à 68 % (contre 70 % en 2008 et 66 % en 2007). Le taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité se fixe à 91 % (contre 94 % en 2008 et 93 % en 2007). Si ces taux sont en léger recul par rapport à 2008, ils n'en restent pas moins à un niveau élevé.

La qualité du service public portée par ce programme renvoie aussi au **délai moyen de délivrance des titres d'identité**. De ce point de vue, le délai moyen de délivrance des cartes grises était en 2009 de six jours, avec une cible de cinq jours en 2011.

La modernisation du contrôle de légalité poursuit, quant à elle, son cours avec **le déploiement du programme ACTES** qui vise à permettre aux collectivités territoriales de transmettre par voie électronique aux représentants de l'Etat les actes soumis à son contrôle de légalité. En 2009, le taux de télétransmission était de 10 %, contre 5,37 % en 2008. Toutes les préfectures sont désormais reliées à ACTES et 7 084 collectivités territoriales y sont également raccordées (contre 2 300 en 2008). Le nombre d'actes télétransmis est passé de 336 885 en 2008 à 598 163 en 2009.

B. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

1. Un coût des opérations électorales de 123,7 millions d'euros, inférieur à la prévision

En LFI pour 2009, la dépense électorale avait été budgétée à 154,6 millions d'euros en CP (action n° 2 « Organisation des élections » du programme « Vie politique, culturelle et associative »). Au total, la dépense effective s'est élevée à 123,7 millions d'euros. L'écart constaté entre la prévision et la réalisation en CP se chiffre donc à **30,9 millions d'euros**.

S'agissant des dépenses de personnel (titre 2), le montant des crédits consommés en 2009, soit 15,2 millions d'euros en CP, est inférieur de près de 12 millions d'euros aux prévisions inscrites en LFI pour 2009. Cette situation s'explique principalement par le fait que **les préfetures des départements urbains ont majoritairement privilégié l'externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale**. Ainsi ces dernières ont consommé des crédits de fonctionnement (titre 3) au lieu des crédits de titre 2.

La LFI pour 2009 avait également prévu des CP à hauteur de 117,6 millions d'euros pour les crédits de fonctionnement destinés à l'organisation des élections, tandis que la consommation de ces crédits ne s'est finalement établie qu'à **100 millions d'euros**.

Deux évènements au cours de la gestion 2009 expliquent cet écart :

- les préfetures ont accompli de **réels efforts de rationalisation** dans l'utilisation des crédits mis à leur disposition pour l'organisation des élections européennes. Alors même que le nombre de listes ayant obtenu plus de 3 % des suffrages lors de ce scrutin a augmenté de 18 % par rapport à 2004, le coût de la mise sous pli de la propagande électorale s'est révélé inférieur par rapport à cette année de référence. Les dépenses postales ont pu être réduites grâce au fait que les préfetures ont réussi à mettre les plis de propagande à disposition de La Poste très en amont de la date du scrutin ;

- **les restes à payer** dans le cadre des élections municipales et cantonales de 2008 ont été moins importants que prévu, les dépenses initialement prévues pour 2009 ayant pour la plupart été exécutées en 2008.

Enfin, au titre de l'organisation des élections, **8,4 millions d'euros ont été affectés à des dépenses d'intervention**. L'organisation d'élections politiques implique en effet la participation des communes pour la mise en place des bureaux de vote et l'installation des panneaux électoraux. L'Etat a compensé ces frais d'assemblée électorale pour chaque tour de scrutin sur la base de 44,73 euros par bureau de vote et de 0,1 euro par électeur inscrit dans la commune. De la même façon, l'Etat a compensé forfaitairement l'achat d'urnes par les communes.

2. Un volet « performances » satisfaisant

Il résulte des éléments précédemment analysés une bonne performance du présent programme pour l'exercice 2009. Le coût des élections européennes ramené au nombre d'électeurs est ainsi moins élevé que la prévision effectuée en LFI pour 2009. Alors que cette prévision était de 2,98 euros, la réalisation se monte à **2,56 euros**.

Votre rapporteure spéciale se félicite des efforts engagés par les préfetures en vue d'une meilleure anticipation des échéances électorales et constate avec satisfaction que ceux-ci peuvent permettre de déboucher sur des économies substantielles.

Au-delà de ce volet électoral, la performance d'ensemble du présent programme est convenable. Ainsi, par exemple, le délai séparant la date limite de remise des comptes (30 juin) et la date de transmission de ces documents au Journal officiel a été en 2009 de **cinq mois**, alors que la commission nationale des comptes de campagne et de financement politique s'était fixée un délai cible de six mois.

C. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR »

1. Le dérapage des dépenses liées aux contentieux

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » présente en 2009 **un taux de surconsommation des crédits de 104,9 % avec une dépense totale de 614,9 millions d'euros** consommés pour une ouverture de crédits de 586,4 millions d'euros, soit un écart de 28,5 millions d'euros.

A elle seule, **l'action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux »** enregistre une dépense finale de 124,4 millions d'euros contre une prévision de 86,4 millions d'euros, soit **un dépassement de 38 millions d'euros**.

Ce mauvais résultat s'explique, d'une part, par **les indemnités versées aux communes au titre du contentieux sur la délivrance des titres, soit 26 millions d'euros en CP sur 2009**. Ces dépenses d'intervention (titre 6) n'avaient pas été budgétées alors qu'elles étaient prévisibles¹.

Votre rapporteure spéciale déplore à cet égard que le rapport annuel de performance pour 2009 reste silencieux sur cette consommation non anticipée. Un tel dépassement aurait pour le moins nécessité un commentaire d'explication circonstancié.

¹ Cf. Sénat n° 99 - Tome III - Annexe 2 (2008-2009)

Par ailleurs, le dépassement constaté résulte d'une prévision toujours aussi difficile des dépenses de contentieux auxquels sera confronté l'Etat au cours d'un exercice. En l'espèce, l'évaluation des besoins de crédits est rendue particulièrement mal aisée du fait du caractère aléatoire de ces dépenses. Ces dernières **dépendent du nombre de règlements amiables obtenus et du nombre de jugements prononcés**, eux-mêmes soumis au calendrier d'audiencement des juridictions.

Votre rapporteure spéciale rappelle toutefois que ces crédits, autrefois évaluatifs, sont devenus sous l'empire de la LOLF limitatifs. Ainsi déplore-t-elle d'autant plus leur sous-évaluation chronique en LFI et attire-t-elle une nouvelle fois l'attention du Gouvernement sur la nécessité du respect du principe de sincérité des lois de finances.

2. Des délais de mieux en mieux respectés

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » présente la particularité de mesurer la performance en matière de respect des échéances de livraison pour des **chantiers lourds** intéressant le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, tant en matière informatique que dans le domaine immobilier.

Dans cette perspective, **votre rapporteure spéciale se félicite que les délais de livraison des études et des applications relatives aux systèmes d'information et de communication aient été respectés en 2009 à hauteur de 79 %**. Cet indicateur se situe ainsi à un niveau supérieur à celui de 2008 (69 %) et de 2007 (70 %).

De même, **en matière de gestion immobilière, le taux de livraison dans les délais prévus a atteint en 2009 un niveau de 85 %**. Cette performance non seulement remplit l'objectif fixé mais améliore de 10 points le résultat obtenu en 2008.

Le volet « **Formation** » de la politique de gestion des ressources humaines du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales enregistre pour sa part une performance stabilisée avec un taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste de **78,14 %** en 2009, contre 78,57 % en 2008.

D. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE : EXPÉRIMENTATIONS CHORUS »

1. Un programme de taille réduite

Dans la mesure où le présent programme ne concerne que les deux régions où Chorus a été expérimenté en 2009, soit la Haute-Normandie et les Pays de la Loire, **sa surface financière est limitée**.

En 2009, ce programme s'est appuyé sur une enveloppe de crédits consommés pour un montant total de **106,3 millions d'euros** contre une prévision de 108,9 millions d'euros, soit un taux de consommation de 97,6 %.

2. Les difficultés de l'entrée en application de Chorus

L'expérimentation de Chorus dans les régions de Haute-Normandie et des Pays de la Loire a révélé des défauts de qualité dans les restitutions budgétaires. **Dans le cadre de son actuelle mission de contrôle relative à la mise en œuvre de la RGPP dans les préfetures, votre rapporteure spéciale a d'ailleurs eu à connaître nombre de difficultés de la part des utilisateurs de ce nouveau système d'information budgétaire et comptable.** Selon la Cour des comptes¹, la nouvelle version, qui sera déployée en 2010, risque de mettre chaque centre de coût dans l'impossibilité de suivre ses dépenses par rapport à la programmation des crédits.

Votre rapporteure spéciale souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur cette difficulté réelle qui pourrait à terme introduire de graves difficultés de paiement des fournisseurs pour les préfetures. Une telle situation n'est évidemment pas satisfaisante et requiert une réponse adéquate dans les meilleurs délais.

¹ Cf. Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire pour la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » sur l'exercice 2009 (mai 2010)

MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2009	28
A. L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	29
1. <i>L’exécution révèle une prévision budgétaire peu réaliste</i>	29
2. <i>Un large dépassement des plafonds prévus par la programmation pluriannuelle</i>	31
3. <i>Une réduction confirmée des reports de charges</i>	32
B. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE À STABILISER	32
1. <i>La couverture budgétaire des indicateurs</i>	32
2. <i>Des résultats difficiles à comparer</i>	33
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	33
A. PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L’AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES »	33
1. <i>Une exécution 2009 à replacer dans le contexte de la crise traversée par le monde agricole</i>	33
2. <i>Un programme aux résultats insuffisants en 2009</i>	35
B. PROGRAMME 149 « FORÊT »	36
1. <i>Une exécution marquée par la tempête Klaus</i>	36
2. <i>Des résultats contrastés</i>	37
C. PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L’ALIMENTATION »	38
1. <i>Un programme toujours sous-budgétisé</i>	38
2. <i>Un taux très insuffisant de couverture des dépenses par des indicateurs</i>	39
D. PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L’AGRICULTURE »	40
1. <i>L’exécution du programme « support » de la mission</i>	40
2. <i>Une performance insuffisante</i>	41
III. COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (PROGRAMMES 775 ET 776)	42
A. LA FIN DU PHÉNOMÈNE DE SOUS-ÉVALUATION DES RECETTES ?	42
B. DES DÉPENSES QUI RESTENT INSUFFISAMMENT JUSTIFIÉES	43
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE EN CONSTRUCTION	44

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2009

Sur l'exercice 2009, la mission « **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** » (APAFAR), portée par le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche (MAAP), regroupe comme précédemment ¹ quatre programmes, mais son contenu a changé : le programme 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » a été fusionné avec le programme 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable »² tandis que le programme 206 « sécurité et qualité de l'alimentation », issu de la défunte mission « sécurité sanitaire », lui a été adjoint³.

Votre rapporteur spécial précise que la mission « Développement agricole et rural », qui correspond au compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR », fera l'objet d'un commentaire à la fin de la présente contribution.

La mission APAFAR se caractérise par la prédominance des **dépenses d'intervention** en faveur du monde agricole, qui représentent **plus de la moitié des crédits de paiement** (2,3 milliards d'euros sur 4,2 milliards d'euros consommés en 2009). Ces dépenses sont souvent associées aux aides communautaires mises en œuvre dans le cadre de la PAC (environ 10 milliards d'euros par an). A ce sujet, votre rapporteur spécial déplore une fois de plus **l'absence d'information concernant les crédits de l'Union européenne consacrés à l'agriculture, à la pêche et à la forêt en France**. En effet, le RAP ne les mentionne tout simplement pas, alors qu'il serait pertinent de présenter globalement les crédits communautaires dévolus à l'agriculture française, même de manière sommaire.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial relève **l'ampleur des dépenses fiscales de la mission**. Leur montant est difficile à évaluer et le RAP ne les présente que partiellement⁴. Selon la note d'exécution budgétaire pour 2009 de la Cour des Comptes, **l'évaluation** de ces dépenses, qui s'élèveraient à **environ 3 milliards d'euros**, est **sujette à caution**.

¹ Pour mémoire, il s'agissait en 2008 des programmes : 154 « Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable », 227 « Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés », 149 « Forêt » et 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

² Le programme 154 porte désormais le nom suivant : « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires ».

³ C'est pour cette raison que la mission s'intitule depuis l'année dernière « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

⁴ Outre son absence de consolidation à l'échelle de la mission, l'évaluation des dépenses fiscales n'est pas fiable, comme l'indique le RAP dans la présentation de ces dépenses pour chaque programme. Elle ne prend pas en compte les dispositifs d'un montant inférieur à 0,5 million d'euros et lorsqu'une dépense fiscale est non chiffrable, soit le dernier chiffrage connu est utilisé, soit une valeur nulle est retenue. Les données ne valent donc, au mieux, « qu'à titre d'ordre de grandeur » selon les termes mêmes du RAP.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1. L'exécution révèle une prévision budgétaire peu réaliste

En 2009, ainsi que l'illustre le tableau de la page suivante, la principale caractéristique de l'exécution budgétaire au sein de la mission est la **très nette majoration en cours de gestion des dotations votées en loi de finances initiale (LFI)**. La synthèse des mouvements de crédits fait ainsi apparaître une **ouverture nette de 935 millions d'euros en AE et de 837,71 millions d'euros en CP**, soit une augmentation respective de 29 % et 24,1 % par rapport aux dotations prévues en LFI. Cette évolution est particulièrement sensible sur les programmes 154 et 206. Le premier connaît un accroissement net de 597,69 millions d'euros en AE (+ 37,90 %) et de 584,79 millions d'euros en CP (+ 33,31 %). Le second est pour sa part majoré de 154,68 millions d'euros en AE (+ 61,10 %) et de 160,81 millions d'euros en CP (+ 52,10 %). En dépit de leur caractère considérable, les responsables de programme ont absorbé ces nouvelles ouvertures de crédits : en effet, le **taux de consommation global des crédits** pour la mission est très élevé, puisqu'égal à 98,30 % en AE et 97,76 % en CP¹.

Ce phénomène d'abondement en cours d'exercice ne concerne que les **crédits hors dépenses de personnel**², accrus en gestion de 939 millions d'euros en AE (+ 41,24 %) et de 841,72 millions d'euros en CP (+ 33,30 %). Il résulte principalement d'ouvertures en **lois de finances rectificatives**³ (ouverture nette de 762,49 millions d'euros en AE et 719,98 millions d'euros en CP), dont les motifs seront exposés au sein de l'analyse par programme. Au total, **le nombre de mouvements de crédits législatifs et réglementaires est deux fois plus important en 2009 qu'en 2008**⁴. Alors que la mission se caractérise par une grande **sensibilité aux aléas** climatiques, sanitaires ou conjoncturels, votre rapporteur spécial regrette cette **absence de budgétisation réaliste**, à l'image du fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) non doté en LFI ou de mouvements *ex post* pour couvrir les **refus d'apurement communautaires**. Alors qu'ils ont nécessité en 2009 **123,21 millions d'euros en CP, ils n'ont, une fois de plus, fait l'objet d'aucune dotation en LFI**⁵.

¹ Selon les annexes 6 et 7 au rapport 2009 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

² Entre la loi de finances initiale et l'exécution effective, les crédits du titre 2 connaissent à l'inverse une baisse globale de 0,42 % en AE et en CP.

³ Lois n° 2009-431 du 20 avril 2009 et n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificatives pour 2009.

⁴ La Cour des Comptes observe cependant dans sa note d'exécution budgétaire que la gestion de la mission APAFAR a été au total plus cohérente en 2009 qu'en 2008 : « les marges internes ont été utilisées avant de procéder à des ouvertures par voie réglementaire ou législative et l'on ne retrouve pas d'annulations importantes après de grandes ouvertures ».

⁵ Suite à une enquête sur ces refus d'apurement confiée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF, votre rapporteur spécial a rendu un rapport sur cette question (« Politique agricole commune : la France à l'amende », n° 93, 2008-2009).

**Tableau de synthèse des ouvertures et des mouvements de crédits intervenus en 2009
pour la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales »**

(en euros)

		LFI	Reports	Décret de virement	Décret d'avance	Décret de transfert	Décret d'annulation	Fongibilité asymétrique	LFR	Fonds de concours	Crédits ouverts	Evolution 2009	
Hors titre 2													
149 - Forêts	AE	290 861 981	3 251 431		43 800 000				127 950 000	196 326	466 059 738	175 197 757	60,23%
	CP	308 289 443	380 746						89 100 000	196 326	397 966 515	89 677 072	29,09%
154 - Economie	AE	1 577 117 519	6 413 948		-2 438 885	29 000 000			559 526 170	5 192 472	2 174 811 224	597 693 705	37,90%
	CP	1 755 703 513	16 350 711		-3 868 185	7 590 000			559 526 170	5 192 472	2 340 494 681	584 791 168	33,31%
206 - Sécurité sanitaire	AE	253 157 324	47 238 024		8 230 000	95 000	-75 697		76 338 000	22 852 339	407 834 990	154 677 666	61,10%
	CP	308 657 324	53 683 958		8 230 000	95 000	-75 697		72 938 000	25 939 207	469 467 792	160 810 468	52,10%
215 - Conduite et pilotage	AE	155 907 829	7 498 389		-4 353 036	-1 258 390	-42	5 880 000	-1 327 481	5 044 941	167 392 210	11 484 381	7,37%
	CP	154 875 909	1 658 491		-4 112 543	-447 072	-42	5 880 000	-1 580 274	5 044 941	161 319 410	6 443 501	4,16%
Total hors titre 2	AE	2 277 044 653	64 401 792		45 238 079	27 836 610	-75 739	5 880 000	762 486 689	33 286 078	3 216 098 162	939 053 509	41,24%
	CP	2 527 526 189	72 073 906		249 272	7 237 928	-75 739	5 880 000	719 983 896	36 372 946	3 369 248 398	841 722 209	33,30%
Titre 2 (dépendances de personnel)													
149 - Forêts	AE												
	CP												
154 - Economie	AE												
	CP												
206 - Sécurité sanitaire	AE	270 818 148		500 000							271 318 148	500 000	0,18%
	CP	270 818 148		500 000							271 318 148	500 000	0,18%
215 - Conduite et pilotage	AE	677 107 325		-500 000		1 450 371		-5 880 000		418 740	672 596 436	-4 510 889	-0,67%
	CP	677 107 325		-500 000		1 450 371		-5 880 000		418 740	672 596 436	-4 510 889	-0,67%
Total titre 2	AE	947 925 473		0		1 450 371		-5 880 000		418 740	943 914 584	-4 010 889	-0,42%
	CP	947 925 473		0		1 450 371		-5 880 000		418 740	943 914 584	-4 010 889	-0,42%
TOTAL MISSION	AE	3 224 970 126	64 401 792	0	45 238 079	29 286 981	-75 739	0	762 486 689	33 704 818	4 160 012 746	935 042 620	28,99%
	CP	3 475 451 662	72 073 906	0	249 272	8 688 299	-75 739	0	719 983 896	36 791 686	4 313 162 982	837 711 320	24,10%

Source : commission des finances, d'après le rapport 2009 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

2. Un large dépassement des plafonds prévus par la programmation pluriannuelle

Le rapprochement de l'exécution 2009 avec le cadrage pluriannuel en vigueur montre que la trajectoire de dépenses s'écarte des objectifs précédemment fixés. La programmation 2009-2012 de la mission telle qu'elle figure dans la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques¹ prévoyait en effet un **plafond de dépenses en AE de 3,22 milliards d'euros, dépassé à hauteur de 935 millions d'euros**, soit un écart de près de 30 %.

De même, alors que le niveau d'AE devait décroître de 9 % entre 2009 et 2010, il augmente dès la LFI de 6,2 %. L'exécution 2010 devrait probablement creuser encore davantage cet écart.

La programmation pluriannuelle de la mission

(en milliards d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Programmation pluriannuelle*	3,22	2,93	2,92	3,48	3,16	3,03
Loi de finances initiale	3,22	3,42	-	3,48	3,45	-
Exécution	4,16	-	-	4,31	-	-
Écart exécution/programmation	+0,935	-	-	+ 0,838	-	-

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009 annexé au présent projet de loi de règlement

* : Ces montants comprennent la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Ils correspondent aux plafonds prévus à l'article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012. La programmation hors CAS « Pensions » s'élève en CP sur les trois années considérées à 3,25 milliards d'euros, 2,91 milliards d'euros et 2,76 milliards d'euros.

A ce stade, **la programmation pluriannuelle apparaît donc très largement caduque**. Votre rapporteur spécial souligne que, dès juin 2009, le rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques indiquait que le plafond 2009 prévu par la programmation pluriannuelle devrait « être majoré de 234 millions d'euros, compte tenu de l'évolution récente des conditions économiques de l'agriculture. À ce dépassement s'ajoutent les crédits nécessaires au financement des mesures décidées suite à la tempête Klaus, qui a touché les forêts du sud-ouest de la France en janvier 2009, soit 38 millions d'euros »².

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012.

² Rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, juin 2009, page 51.

3. Une réduction confirmée des reports de charges

La prépondérance au sein de la mission des dépenses d'intervention, souvent pluriannuelles et instables, entraîne des reports de charges importants¹. Votre rapporteur spécial se félicite de la **réduction notable des reports de charge en 2009**, en baisse de 21 % en AE et de 26 % en CP, d'autant plus qu'une telle baisse confirme l'effort déjà constaté s'agissant de l'exercice 2008².

Evolution 2007-2009 des reports de charge de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros)

	2007		2008		2009	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Montant des reports de charge	132,4	371,2	118,4	214,2	93,3	158,2
<i>Evolution N/N-1</i>			-10,6%	-42,3%	-21,2%	-26,1%

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche

Votre rapporteur spécial ne peut donc qu'encourager le ministère à poursuivre dans cette voie et l'inviter dans le même temps à **suivre les recommandations de la Cour des Comptes concernant l'amélioration de l'évaluation et de la justification de ses reports de charges**³. Il observe en outre que les refus d'apurement communautaires représentent à eux seuls 70 % des reports de charges en AE et 40 % en CP.

B. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE À STABILISER

1. La couverture budgétaire des indicateurs

La **part des crédits** de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » dont la gestion est évaluée **par un indicateur de performance** se maintient en 2009 **autour de 60 %**, dans le contexte de définition d'un nouveau périmètre pour la mission sous l'effet de l'intégration du programme 206.

Une analyse plus fine montre que **la stabilité du taux de couverture des dépenses par des indicateurs est très inégale selon les programmes** :

¹ Les reports de charges correspondent à des engagements dont les paiements n'ont pu être couverts en cours d'année faute de CP suffisants. Le paiement est donc repoussé à l'exercice budgétaire suivant.

² Cf. le rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008 (n° 542, 2008-2009, p.33).

³ Cf. la note de la Cour des Comptes sur l'exécution budgétaire 2009 de la mission.

alors qu'il s'est amélioré depuis deux ans et atteint 94 % pour le programme 149 « Forêt », il est passé de 25,5 % à 11,5 % pour le programme 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », sous l'effet notamment de la suppression de l'indicateur relatif à l'élimination des farines animales.

2. Des résultats difficiles à comparer

Votre rapporteur spécial plaide en faveur d'une certaine **stabilisation du dispositif de mesure des performances**. Si ses évolutions permettent probablement de l'améliorer, elles rendent les **comparaisons dans le temps plus difficiles**. Il appelle l'attention sur la tendance au resserrement du nombre d'objectifs et d'indicateurs, à propos de laquelle la note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes relève qu'elle ne doit pas aller trop loin au risque de ne conserver que des objectifs et des indicateurs très généraux, et donc peu éclairants.

Le nombre et la qualité des 85 équivalents temps plein (ETP)¹ consacrés au suivi de la performance de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » devrait permettre de prévenir une telle évolution.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES »

Le programme 154, qui concentre à lui seul plus de la moitié des crédits de la mission, recouvre les **principaux dispositifs nationaux en matière de développement économique des exploitations, de soutien aux territoires ruraux et d'adaptation des exploitations**, qui sont souvent la contrepartie des aides communautaires au titre de la PAC. Ses actions concernent également **la pêche et la politique du cheval**.

1. Une exécution 2009 à replacer dans le contexte de la crise traversée par le monde agricole

Les crédits ouverts en 2009 sur le programme 154 ont représenté **138 % des AE et 133 % des CP votés en loi de finances initiale (LFI)**. En AE comme en CP, les **abondements décidés en cours d'exercice s'élèvent à près de 600 millions d'euros**, dont 560 millions d'euros par la dernière loi de finances rectificative de l'année 2009². Ainsi, dans le contexte de crise

¹ Ce résultat fait suite à un comptage précis effectué à l'occasion d'une mission de l'Inspection générale des finances.

² Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

traversée par l'ensemble des filières agricoles, l'objectif a été de financer de nouvelles **bonification de prêts** aux agriculteurs (60 millions d'euros), la compensation à la mutualité sociale agricole (MSA) de nouvelles mesures d'**allègements de charges sociales** (50 millions d'euros), des **refus d'apurement communautaire** (100 millions d'euros), mais surtout d'apurer une partie des **dettes de l'État vis-à-vis de la MSA** (345 millions d'euros).

Comme à l'accoutumée, mais de manière encore plus saillante en 2009, le programme 154 fait les frais de sa **budgetisation « au plus juste »**, pour ne pas dire insuffisante. En effet, la programmation en LFI **ne lui permet ni de faire face aux conséquences des crises climatiques, sanitaires ou économiques** qui affectent de manière récurrente le monde agricole, ni même à des dépenses plus directement prévisibles, qui conduisent à des ouvertures en cours d'exécution, telles que les refus d'apurement communautaire. De même, et pour la troisième année consécutive, **l'absence de dotation en LFI du Fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA)** a conduit à des abondements en cours d'exécution.

Crédits ouverts et consommés sur le programme 154

(en euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	2 174 811 224	2 340 494 681
Total crédits consommés	2 166 361 007	2 282 166 947
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>99,6 %</i>	<i>97,5%</i>

Source : commission des finances d'après le rapport 2009 du CBCM

Il convient toutefois d'indiquer qu'**en dépit de leur ouverture tardive, les crédits ouverts ont été largement consommés** comme le montre le tableau ci-dessus : 99,6 % en AE et 97,5 % en CP.

Les dépenses fiscales du programme 154

Le RAP 2009 évalue le coût des dépenses fiscales du programme à 2,85 milliards d'euros, dont 2,42 milliards d'euros pour les impôts d'Etat et 429 millions d'euros pour les impôts locaux.

Votre rapporteur spécial réitère, eu égard aux sommes en jeu, son souhait d'une évaluation plus précise de ces différents dispositifs. Dans sa note d'exécution budgétaire 2009, la Cour des Comptes répète à nouveau que le chiffrage de ces mesures est « sujet à caution ». Elle observe de plus que le ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche ne suit aucune des dépenses fiscales qui sont rattachées au programme et qu'aucune dépense fiscale ne fait l'objet d'un objectif ou d'un indicateur de performance.

2. Un programme aux résultats insuffisants en 2009

Seuls **28 %** des indicateurs¹ du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision en 2009, tandis que 44 % affichent des résultats inférieurs. Ces résultats contrastent avec la progression constatée les années précédentes en matière de performance du programme puisque, pour mémoire, en 2008, **80 %** des indicateurs du programme présentaient des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision et qu'en 2007, 29% des indicateurs lui étaient supérieurs ou égaux.

Indicateurs de performance du programme 154

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	1	4
Objectif 2	1	6	0
Objectif 3	0	3	1
Objectif 4	4	2	0
Objectif 5	2	1	0
Objectif 6	2	1	4
Total	9	14	9
%	28%	44%	28%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2009

Dans le contexte de crise du monde agricole, **chacun des objectifs du programme est concerné par des indicateurs présentant des résultats inférieurs aux prévisions**, qu'il s'agisse de la part des superficies cultivées en agriculture biologique, du taux de pénétration de l'assurance récolte, de la participation des entreprises françaises aux salons et missions organisés à l'international, de la part d'azote maîtrisée par rapport à ce qui pourrait être résorbé par la valorisation des effluents, du volume de consommation de gazole rapporté à la capacité de pêche, du taux de renouvellement des chefs d'exploitation aidés, ou, encore, du délai de mobilisation des aides d'urgence au titre des calamités agricoles.

Les **résultats satisfaisants obtenus en matière d'inspections de navires de pêche** (objectif 4 « Concilier activités économiques et préservation des milieux ») ne suffisent pas à nuancer ce constat.

Au total, **votre rapporteur spécial s'inquiète donc de ces mauvais résultats**, d'autant que, selon les réponses au questionnaire adressé au ministère, **plus de 60 % des crédits du programme 154 sont couverts par des indicateurs de performance**.

¹ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2009 Prévision PAP 2009 » et « 2009 Réalisation » présentées dans le RAP.

B. PROGRAMME 149 « FORÊT »

Le programme 149 vise principalement à développer la valorisation du bois, sa mobilisation comme ressource et la gestion durable des forêts.

1. Une exécution marquée par la tempête Klaus

La loi de finances initiale avait ouvert 291 millions d'euros d'AE et 308 millions d'euros de CP sur le programme. **La dotation finale s'est établie à 466 millions d'euros en AE et 398 millions d'euros en CP**, soit une majoration respectivement de 60 % et 29 %. Au terme des différents mouvements intervenus en gestion, les taux de consommation sont pourtant très élevés puisqu'ils s'élèvent à **98,8 % pour les AE et 99,8 % des CP disponibles**.

Crédits ouverts et consommés sur le programme 149

(en euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	466 059 738	397 966 515
Total crédits consommés	460 451 678	397 192 530
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>98,8 %</i>	<i>99,8 %</i>

Source : commission des finances d'après le rapport 2009 du CBCM

Ces mouvements résultent principalement des importants **dégâts provoqués par le passage de la tempête Klaus** les 24 et 25 janvier 2009¹, qui ont conduit à la mise en œuvre d'un **plan d'urgence pour la filière bois**, annoncé le 12 février 2009. Ce plan a été abondé en début d'exercice par un redéploiement de 11,8 millions d'euros en AE et CP, par un report des crédits non consommés au 31 décembre 2008, soit 1,49 million d'euros en AE et 0,38 million d'euros en CP, et, enfin, par le dégel intégral de la réserve de précaution constituée sur le programme, soit 5,86 millions d'euros en AE et 6,68 millions d'euros en CP. L'insuffisance de ces crédits a conduit à **l'ouverture de 108,95 millions d'euros d'AE et 70,1 millions d'euros de CP supplémentaires en loi de finances rectificative**². Votre rapporteur spécial relève que cette enveloppe globale de 128 millions d'euros d'AE et de 89 millions d'euros de CP n'a pas permis de pourvoir aux besoins et a conduit au **recours à un décret d'avance** en novembre 2009³, de manière à ouvrir

¹ Au moins 43 millions de mètres cubes de bois ont été déracinés, selon l'inventaire forestier national (IFN). Le massif forestier de l'Aquitaine a été particulièrement dévasté et les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont également été atteintes.

² Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finance rectificative pour 2009. Cette loi a également conduit à ouvrir 16 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros en CP sur le programme 206 au profit du service public de l'équarrissage.

³ Décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

43,8 millions d'euros supplémentaires en AE. En outre, la **loi de finances rectificative de fin d'année¹** a ouvert **19 millions d'euros** sur le programme en vue du versement d'une subvention exceptionnelle à l'Office national des forêts (ONF). La **situation financière de l'ONF, largement analysée par votre rapporteur spécial dans un récent rapport²,** s'est en effet particulièrement **détériorée en 2009** suite à la baisse des cours du bois.

2. Des résultats contrastés

40 % des indicateurs du programme 149 présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, **40 %** affichent des résultats inférieurs et **20 %** sont inexploitable³. Comme l'indique la Cour des Comptes dans sa note d'exécution budgétaire concernant le programme, les cibles sont toutefois *« soit trop peu ambitieuses, soit inatteignables »*.

Indicateurs de performance du programme 149

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	0	1
Objectif 2	0	2	0
Objectif 3	1	0	0
Objectif 4	1	0	0
Total	2	2	1
%	40%	40%	20%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2009

Une fois de plus, **l'objectif 1**, qui concerne la récolte de bois commercialisée, **n'est pas assorti d'éléments permettant d'apprécier la performance.**

Les résultats de l'objectif 2 relatif à l'amélioration de la gestion durable des forêts se sont améliorés mais restent **inférieurs aux objectifs.** Votre rapporteur spécial relève que la hausse du **coût de gestion des forêts à l'hectare ralentit : après avoir augmenté d'environ un euro par an** entre 2006 et 2008, elle n'est que de 50 centimes d'euro en 2009.

¹ Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

² En application de l'article 58-2° de la LOLF, votre commission des finances a confiée à la Cour des comptes une enquête sur l'ONF qui a conduit à la remise d'un rapport de votre rapporteur spécial (« L'ONF à la croisée des chemins », n° 54, 2009-2010).

³ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2009 Prévision PAP 2009 » et « 2009 Réalisation ». Il faut noter que selon les réponses au questionnaire adressé au ministère par votre rapporteur spécial, 94 % des crédits du programme sont couverts par ces différents indicateurs.

Les résultats des deux autres objectifs, qu'il s'agisse du **dynamisme de la gestion des forêts privées** ou du **taux d'extinction des feux de forêt naissants**, sont **satisfaisants**.

C. PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION »

1. Un programme toujours sous-budgétisé

Le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » a intégré en 2009 la mission APAFAR, suite à la suppression de la mission « Sécurité sanitaire ». Ainsi que l'avait relevé¹ notre collègue Nicole Bricq, cette dernière présentait un caractère **artificiel** et son élaboration ne faisait pas l'objet d'une « *réelle concertation entre responsables de programme, ni d'arbitrages budgétaires entre les deux programmes qui la composent* ». Cette intégration tardive conduit à ce que contrairement aux autres programmes de la mission, le programme 206 **comprend en son sein les crédits de personnel qui permettent de concourir à sa mise en œuvre**. 271 millions d'euros de crédits de titre 2, soit 40 % des 679 millions d'euros d'AE du programme et 36 % des 741 millions d'euros de CP, sont ainsi concentrés sur l'action 6 « Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation ». Ils correspondent surtout aux moyens des **directions départementales des services vétérinaires (DDSV)**.

Alors que la loi de finances initiale avait ouvert 524 millions d'euros d'AE et 579 millions d'euros de CP sur le programme, les crédits finalement ouverts sur l'exercice 2009 **s'établissent à 679 millions d'euros en AE et 741 millions d'euros en CP**, soit une majoration respectivement de 30 % et 28 % révélatrice d'un phénomène de sous-budgétisation². Au terme de ces mouvements, les taux de consommation ne sont pas très élevés puisqu'ils atteignent **95,6 % pour les AE et 96,1 % pour les CP**.

¹ Cf. l'annexe 30 au tome III du rapport sur le projet de loi de finances pour 2008 (n° 91, 2007-2008). Nicole Bricq était alors rapporteure spéciale de la mission sécurité sanitaire.

² La moitié de cette augmentation résulte du coût des campagnes de vaccination contre la fièvre catarrhale ovine (FCO). En 2009, seuls 13,7 millions d'euros ont été votés en loi de finances initiale au titre de la lutte contre la FCO. Ce montant s'est avéré insuffisant et la loi de finances n° 2009-431 du 20 avril 2009 rectificative pour 2009 a ainsi abondé de 16 millions d'euros supplémentaires le programme. Puis l'engagement du Gouvernement de prendre à nouveau en charge les vaccinations, annoncé lors du sommet de l'élevage du 7 octobre 2009, a conduit à l'ouverture de 60 millions d'euros supplémentaires en AE=CP par la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

Crédits ouverts et consommés sur le programme 206

(en euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	679 153 138	740 785 940
Total crédits consommés	649 546 018	712 240 081
Consommés / Ouverts	95,6 %	96,1 %

Source : commission des finances d'après le rapport 2009 du CBCM

2. Un taux très insuffisant de couverture des dépenses par des indicateurs

La difficulté majeure du programme s'agissant du suivi de la performance réside dans la **très faible couverture budgétaire des indicateurs** : elle est **de l'ordre de 11,5 % des crédits**, sous l'effet notamment de la suppression de l'indicateur relatif à l'élimination des farines animales. Pour ce qui concerne les résultats eux-mêmes, **seuls 33 %** des indicateurs du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, 44 % affichent des résultats inférieurs et 22 % sont inexploitable¹.

Indicateurs de performance du programme 206

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	1	0
Objectif 2	1	2	0
Objectif 3	1	1	1
Objectif 4	1	0	0
Objectif 5	0	0	1
Total	3	4	2
%	33%	44%	22%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2009

D'après les résultats présentés, votre rapporteur spécial relève plus particulièrement trois éléments.

Tout d'abord, le taux des **non conformités au regard des bonnes pratiques d'utilisation des produits phytosanitaires** reste trop élevé. Cet indicateur, qui permet de mesurer le respect de la réglementation fixant les critères d'utilisation de ces produits, vise à s'assurer que les conditions de

¹ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2009 Prévision PAP 2009 » et « 2009 Réalisation ».

production des végétaux respectent tant la santé publique que l'environnement. Or il est constaté en 2009 une **augmentation de ces non-conformités**, que le RAP se contente de justifier par les normes plus strictes introduites par le plan « ECOPHYTO 2018 ». Votre rapporteur spécial convient que ce dernier a conduit à interdire de nouvelles substances actives.

Ensuite, le **taux de régions disposant de plans d'urgence contre les épizooties majeures** est quant à lui insuffisant. Bien que la réduction de l'incidence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) se confirme depuis 2005 et que des efforts, notamment en matière de vaccination, aient été accomplis pour faire face à l'épidémie de fièvre catarrhale ovine (FCO), **ces plans d'urgence sanitaire ne couvrent que 74 % des régions**. Ce taux reste encore éloigné de la cible de 100 %, alors que la capacité des services déconcentrés à assurer une réponse rapide et efficace face aux maladies épizootiques demeure un **facteur essentiel pour garantir l'état sanitaire du cheptel national**.

En outre, le **coût unitaire de la surveillance épidémiologique de l'ESB** doit être fortement réduit. Il s'élève ainsi à 2,61 euros par animal (pour une population prise en compte de 10,69 millions de bovins de plus de 24 mois, alors que l'objectif de 1,6 euro est poursuivi).

D. PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE »

1. L'exécution du programme « support » de la mission

Programme « support » de la mission, le programme 215 regroupe l'ensemble des **moyens dédiés au pilotage et à la mise en œuvre des politiques de l'agriculture, y compris à l'échelon déconcentré**. Il s'agit donc principalement de dépenses de personnel (plus de 80 % des AE et des CP) et de fonctionnement.

Votre rapporteur spécial déplore cette concentration des crédits de titre 2 de la mission sur ce programme, qui ne se justifie absolument pas, et plaide pour une ventilation des dépenses de personnel entre les différents programmes.

Au terme de l'exercice 2009, les crédits du programme se sont élevés à **836,6 millions d'euros en AE et à 830,5 millions d'euros en CP**. Ils ont été **consommés respectivement à hauteur de 98,3 % et 99,3 %**. La justification au premier euro en est circonstanciée et l'exécution marquée par des redéploiements internes témoigne d'une volonté d'**optimiser l'utilisation des crédits disponibles**.

En outre, la **gestion du plafond d'emplois ministériel** dénote en 2009, comme les années précédentes, une certaine **prudence** : le ministère de

l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche n'a pas souhaité saturer son plafond d'emplois, d'où une sous-consommation de 1 000 ETPT.

Crédits ouverts et consommés sur le programme 215

(en euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	836 603 108	830 530 308
Total crédits consommés	822 181 720	825 058 604
Consommés / Ouverts	98,3 %	99,3 %

Source : commission des finances d'après le rapport 2009 du CBCM

2. Une performance insuffisante

Le programme 215 présente de médiocres résultats en 2009 qui contrastent avec ceux obtenus en 2008. Seuls 20 % des indicateurs du programme¹ sont en effet supérieurs ou égaux à la prévision, alors qu'ils étaient plus de 80 % en 2008. Les efforts fournis par le ministère dans la rationalisation de sa gestion ne sont toutefois pas contestables, mais des objectifs souvent très exigeants ont été fixés et sont donc difficiles à atteindre.

Indicateurs de performance du programme 215

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	1	2	0
Objectif 2	0	2	0
Objectif 3	1	2	0
Objectif 4	0	2	0
Total	2	8	0
%	20,00%	80,00%	0,00%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2009

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a récemment fait observer que **l'utilisation du dispositif de performance du programme 215 reste insuffisante**. Il recommande notamment d'intégrer les objectifs et les indicateurs aux outils de pilotage des responsables opérationnels.

¹ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2009 Prévision PAP 2009 » et « 2009 Réalisation » présentées dans le RAP.

III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (PROGRAMMES 775 ET 776)

La mission « Développement agricole et rural » correspond au compte d'affectation spéciale éponyme, dit « CAS-DAR ». Elle a pour objet le financement d'opérations de développement agricole et rural et repose sur deux programmes : 775 « Développement et transfert en agriculture » et 776 « Recherche appliquée et innovation en agriculture ».

Les crédits du programme 775 sont principalement destinés¹ **aux chambres d'agriculture et aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR)**.

Quant au programme 776, il se caractérise surtout par le recours à la procédure de **l'appel à projets**. Il encourage les partenariats alliant la recherche et l'innovation au développement agricole d'où son appui sur les **unités mixtes technologiques (UMT) et les réseaux mixtes thématiques (RMT)**, créés par la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

En 2009, les périmètres de ces programmes ont évolué : Le programme 775 ne comprend plus les **crédits dévolus aux instituts techniques agricoles**, qui sont entièrement **transférés** au programme 776.

A. LA FIN DU PHÉNOMÈNE DE SOUS-ÉVALUATION DES RECETTES ?

Le CAS-DAR, constitué d'un seul budget opérationnel de programme (BOP), est alimenté par une fraction (85 %) du **produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles**, prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts².

Pour **la première fois** depuis sa création en 2006, le CAS-DAR **n'a pas bénéficié en 2009 de recettes en exécution supérieures à la prévision** de la loi de finances initiale (LFI). Chaque année, votre rapporteur spécial appelait l'attention sur ce phénomène de sous-évaluation des recettes, qui, combiné à une sous-consommation des crédits, conduisait à d'importants soldes positifs en exécution. Il en résultait un **écart persistant entre les ressources et les dépenses du compte renforcé par des reports de crédits de plus en plus élevés d'année en année**³.

Votre rapporteur spécial plaidait donc pour une **utilisation plus optimale des crédits** et/ou une **baisse de la fraction du produit de la taxe**

¹ Sur la base du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) fixé par l'agence pour le développement agricole et rural (ADAR).

² Votre rapporteur spécial a consacré un rapport d'information à cette taxe : « Un feuillet fiscal : la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles » (n° 49, 2007-2008).

³ Selon la Cour des Comptes, « le décalage entre les cycles fiscaux, budgétaires et de gestion ainsi que l'organisation d'appels à projets expliquent les reports de crédits chaque année ».

affectée au CAS-DAR. L'exécution 2009 le conduit à ne plus formuler cette recommandation, au moins temporairement. En effet, **les recettes constatées sur le CAS-DAR en 2009 ont été inférieures de près de 3 millions d'euros aux prévisions** de la LFI. La dégradation du chiffre d'affaires des exploitants agricoles à partir du deuxième semestre 2008 explique en grande partie ce retournement de situation.

Exécution et prévision des recettes du CAS-DAR

(en millions d'euros)

Année	Recettes LFI	Recettes constatées	Exécution (CP)	Reports N-1
2006	134,46	145,96	99,70	-
2007	98,00	102,05	101,34	21,71
2008	102,50	106,30	98,47	22,37
2009	113,50	110,56	112,34	34,44
2010 (prévision)	114,50	-	-	41,44

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche

B. DES DÉPENSES QUI RESTENT INSUFFISAMMENT JUSTIFIÉES

Une fois de plus, **la justification au premier euro** des deux programmes de la mission est **lacunaire voire indigente**.

Pour le **programme 775** qui représente **44 % des dépenses en CP de la mission en 2009, soit 49,19 millions d'euros** sur un total de 112,34 millions d'euros¹, le RAP ne fournit **pas d'informations suffisamment détaillées sur l'utilisation des crédits** de l'action 1 « Développement et transfert », destinés au réseau des **chambres d'agriculture** et aux **ONVAR**. L'action 2 « Fonction support » ne représente que 65 424 euros en CP. Votre rapporteur spécial réitère ses regrets quant à ce déficit d'information. Il en résulte une **impossibilité de savoir si les crédits du programme servent aux projets de développement plus qu'aux structures qui sont censées les porter**. Comme l'indique également la Cour des Comptes dans sa note d'exécution budgétaire concernant la mission en 2009, la justification au premier euro doit « *permettre de s'assurer que les crédits fléchés vers les chambres, les instituts ou les ONVAR vont aux projets de développement* ». Les contrôles internes n'ont pas révélé d'anomalies significatives sur l'emploi des fonds du CAS DAR mais ont conduit à la **mise en place à partir de 2009 d'un comité scientifique et technique des ONVAR**. Ces améliorations répondent notamment à une critique de la Cour des comptes qui avait souligné l'absence d'avis scientifique extérieur et

¹ Pour mémoire, il regroupait à lui seul, en 2008, 92 % des dépenses en CP de la mission, soit 90,29 millions d'euros sur un total de 98,47 millions d'euros de CP consommés.

indépendant pour l'analyse des programmes de développement agricole et rural des ONVAR.

S'agissant du **programme 776** qui représente **56 % des dépenses en CP de la mission en 2009, soit 49,19 millions d'euros** sur un total de 112,34 millions d'euros¹, l'information est là aussi déficiente, bien qu'en progrès par rapport à 2008. Votre rapporteur spécial déplore que **le RAP ne décrive ni les actions d'accompagnement thématiques innovantes ni les projets sélectionnés dans le cadre des procédures d'appel à projets** (qui bénéficient respectivement en 2009 de 12,1 millions d'euros et 8,6 millions d'euros en CP). En ce qui concerne les 42,2 millions d'euros de CP dévolus aux **instituts techniques**, la même remarque peut être faite : une présentation en quelques lignes des missions de ceux-ci et de leurs actions prioritaires n'est pas suffisante. L'action 2 « Fonction support », qui ne représente que 277 743 euros en CP, n'appelle pas d'observations.

Pour prévenir toute logique d'abonnement aux aides, votre rapporteur spécial préconise, comme la Cour des Comptes, d'**accroître la part des dépenses résultant de procédures d'appels à projets**. L'effort d'ores et déjà fourni année après année doit être salué mais il doit se poursuivre et être bien plus important que celui constaté.

C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE EN CONSTRUCTION

Le dispositif de mesure de la performance associé au CAS-DAR n'est toujours pas satisfaisant et ne peut plus s'expliquer par la jeunesse de ce compte créé par la loi de finances pour 2006.

Le programme 775 ne poursuit qu'un seul objectif et utilise à cette fin un indicateur unique. Cet indicateur, « nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable », a changé en 2009 et est désormais le « nombre d'engagements formalisés portant sur une démarche d'agriculture durable »². **La cible de 180 000 engagements n'a pas été atteinte**, puisque la réalisation est estimée à 160 000 engagements, soit un résultat proche de celui de 2008 (153 774). Votre rapporteur spécial se demande si la performance de l'indicateur reflète bien l'efficacité des structures chargées d'accompagner les agriculteurs vers les exigences du développement durable, ou si elle ne résulte pas davantage des **incitations financières à s'engager dans une démarche d'agriculture durable**³.

¹ Il était nettement plus modeste auparavant, avant le transfert récent des instituts techniques agricoles à partir du programme 775. Il s'élevait ainsi seulement à 8,18 millions d'euros en CP en 2008.

² Dans la mesure où une exploitation peut avoir deux engagements, en agriculture biologique et en agriculture raisonnée par exemple et bénéficier d'un contrat d'agriculture durable, et où les organismes de conseil interviennent pour l'appui technique à chaque démarche d'engagement, le nombre d'engagements formalisés constitue un meilleur indicateur que le nombre d'exploitations.

³ Cf. les aides versées dans le cadre des contrats d'agriculture durable.

Pour le programme 776, l'indicateur unique repose sur **un ratio de financements impliquant une unité mixte technologique (UMT) ou un réseau mixte thématique (RMT)** rapportés à l'ensemble des financements du programme. Au regard de son objectif¹, les résultats semblent satisfaisants, mais **l'indicateur est devenu insuffisant** en raison du changement de périmètres des deux programmes, le financement des instituts techniques ayant en effet été transféré du programme 775 vers le programme 776. Or si l'indicateur couvrait jusqu'en 2008 environ 99 % des crédits du programme, **la part relative sur laquelle il porte ne représente plus que 20 % du programme en 2009**. Votre rapporteur spécial invite donc à la définition d'au moins un nouvel indicateur.

Au total, le dispositif de performance de la mission « Développement agricole et rural » apparaît **pauvre et largement perfectible**. Les **recommandations émises récemment par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)** à son sujet pourraient être utilement mises en œuvre. Les indicateurs devraient ainsi **mieux mesurer les réalisations effectives et s'orienter vers des procédures d'évaluation de la qualité**.

Votre rapporteur spécial reconnaît être en partie rassuré par les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche : **les deux programmes de la mission devraient changer d'objectifs et d'indicateurs à l'avenir**, de sorte en particulier que le dispositif de suivi de la performance couvre la totalité des crédits de chacun d'entre eux. Votre rapporteur spécial restera toutefois **vigilant quant à leur pertinence et à leur fiabilité**.

¹ « Développer et renforcer les partenariats entre les organismes de recherche, les établissements d'enseignement supérieur et technique et les organismes de développement et de transfert de technologie (...) ».

**MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »
ET COMPTES SPÉCIAUX
« ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »
ET « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »**

MM. Yvon Collin et Edmond Hervé, rapporteurs spéciaux

I. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »	47
A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXERCICE	47
1. <i>Une APD française en progression sensible en volume (près de 8,5 milliards d'euros), mais qui marque le pas en valeur</i>	47
2. <i>Une mission (3,2 milliards en CP) ne représentant qu'un peu plus du tiers des dépenses françaises comptabilisées en APD</i>	50
B. OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	53
1. <i>Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » (1,02 milliard d'euros en CP)</i>	53
2. <i>Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (2,17 milliards d'euros en CP)</i>	55
3. <i>Le programme 301 « Développement solidaire et migrations » (23,3 millions d'euros en CP)</i>	57
II. LES COMPTES SPÉCIAUX « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » ET « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »	58
A. L'ABSENCE DE DÉPENSES DU COMPTE « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »	58
B. LE COMPTE « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »	59
1. <i>Un compte déficitaire (-1,5 milliard d'euros)</i>	59
2. <i>La mission correspondante (2,3 milliards d'euros en CP)</i>	60

I. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

M. Yvon Collin, rapporteur spécial

A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXERCICE

1. Une APD française en progression sensible en volume (près de 8,5 milliards d'euros), mais qui marque le pas en valeur

D'après les données publiées en avril dernier par l'OCDE, les apports nets (c'est-à-dire déduction faite des remboursements de prêts) d'aide publique au développement (APD) consentis en 2009 par les Etats membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ont augmenté, par rapport à 2008, de 0,7 %, en termes réels. La crise économique et financière n'a donc pas entravé la poursuite de la progression d'APD enregistrée, au niveau international, ces dernières années

Ces apports ont atteint, pour l'exercice, un montant total de **119,6 milliards de dollars**, soit 0,31 % du revenu national brut (RNB) cumulé des Etats membres du CAD. Les allègements de dettes, cependant, ont fortement diminué d'un exercice sur l'autre, de sorte que, **hors allègements de dettes, l'APD nette des membres du CAD s'est accrue, en 2009, de 6,8 %** en termes réels.

L'aide bilatérale nette, hors abandons de dette et aide humanitaire, a augmenté de 8,5 % en termes réels. La plus grande part de cette hausse s'est réalisée sous la forme de nouveaux prêts (en augmentation de 20,6 % par rapport à 2008), mais les dons aussi ont augmenté (+ 4,6 % hors abandons de dette). Les apports bilatéraux se sont élevés à 27 milliards de dollars en faveur du continent africain, soit une progression de 3 %, en termes réels, par rapport à l'exercice précédent. Sur ce total, 24 milliards de dollars (89 %) ont bénéficié à la seule Afrique subsaharienne, soit 5,1 % de plus qu'en 2008.

La France s'est hissée à la deuxième place des Etats donateurs les plus importants par le volume de leur APD, après les Etats-Unis et avant, dans l'ordre, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Japon, alors qu'elle occupait la quatrième place en 2008. L'APD versée par notre pays en 2009 s'est en effet élevée à près de **8,5 milliards d'euros (12,43 milliards de dollars)**, équivalant à 10,4 % de l'APD totale émanant des membres du CAD pour l'exercice. Ce montant d'aide représente une **augmentation de 16,9 % par rapport à 2008**, du fait d'une progression des prêts bilatéraux et des contributions aux organisations multilatérales, soit une hausse plus de deux fois supérieure à celle, précitée, qu'ont réalisée les membres du CAD dans leur ensemble, hors allègements de dette.

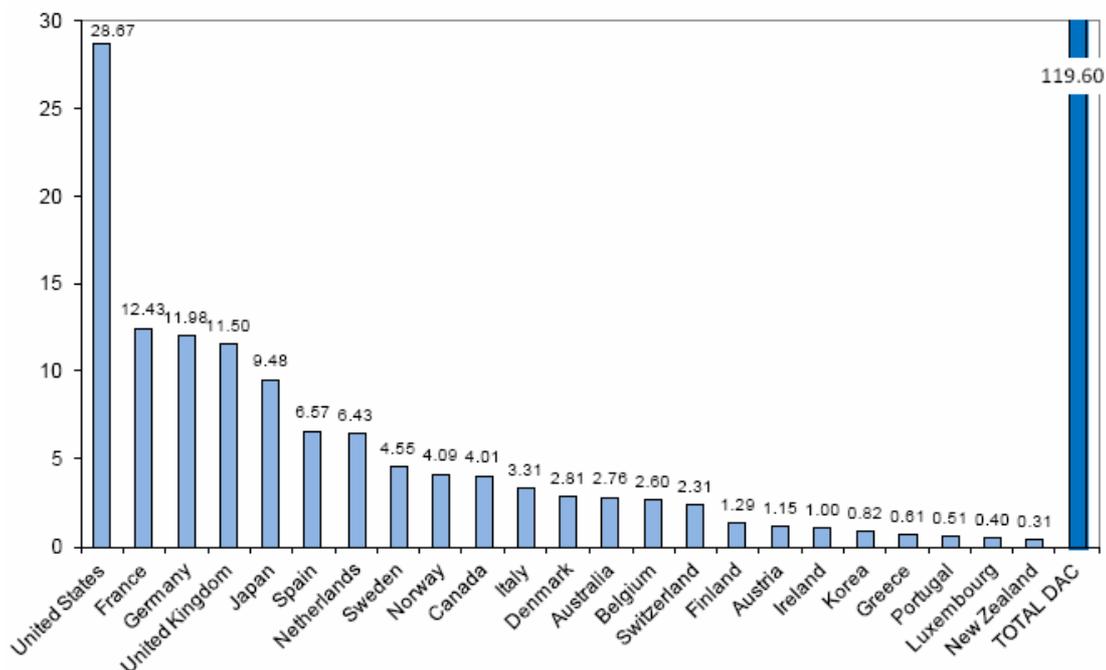
Toutefois, ce résultat, correspondant à 0,46 % du RNB français (contre 0,39 % en 2008), ne place notre pays qu'à la **onzième place des donateurs du point de vue du ratio APD/RNB**, loin derrière le deuxième

rang qu'il occupait pour l'exercice précédent. Du reste, seuls cinq Etats membres du CAD ont dépassé l'objectif de 0,7 % du RNB, fixé par les Nations unies pour 2015 : le Danemark, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède.

La contribution à l'APD, en 2009, des Etats membres du CAD de l'OCDE

I.- Contribution en volume

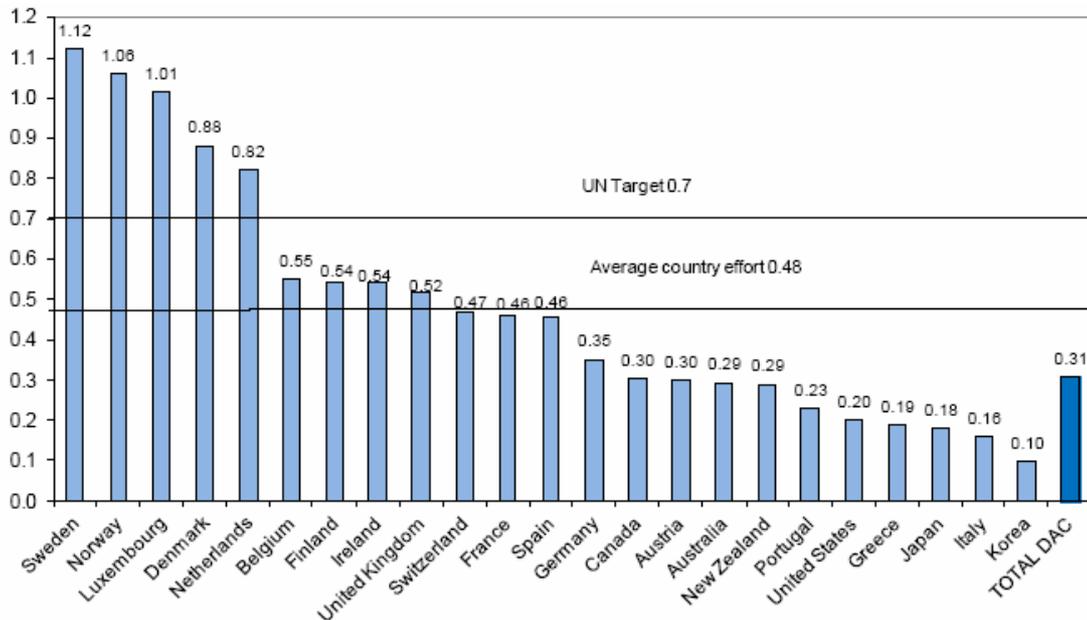
(apports nets, en milliards de dollars)



Source : OCDE

II.- Contribution en valeur

(apports nets, en % de RNB)



Source : OCDE

On notera que les Etats-Unis ont conservé leur premier rang, parmi les donateurs, avec un apport d'APD s'élevant à 28,7 milliards de dollars, soit une progression, en termes réels, de 5,4 % par rapport à 2008. Le ratio APD/RNB américain est ainsi passé de 0,19 % à 0,20 % d'un exercice à l'autre. En revanche, **l'APD nette cumulée des quinze Etats membres du CAD appartenant à l'Union européenne a légèrement diminué (- 0,2 %)**, représentant 67,1 milliards de dollars, soit 0,44 % de leur RNB cumulé, et 56 % de l'APD totale émanant des membres du CAD pour l'exercice. De son côté, l'apport des institutions de l'Union européenne (15 milliards de dollars) a augmenté de 4,4 %, principalement sous l'effet d'un renforcement des programmes de don.

Entre 2004 et 2009, l'APD des membres du CAD s'est ainsi accrue de près de 30 % en termes réels, et est passée de 0,26 % à 0,31 % de leur RNB cumulé. D'après les estimations actuelles de l'OCDE, cet effort, en 2010, devrait atteindre 126 milliards de dollars, soit 0,32 % du RNB global, de sorte que l'APD, entre 2004 et 2010, aura progressé d'environ 36 % en termes réels. C'est la plus forte hausse en volume jamais enregistrée, en ce domaine, sur une période aussi brève. Il convient de souligner que, contrairement à l'augmentation observée entre 2005 et 2007, celle-ci ne résulte pas d'une envolée des allègements de dettes.

En 2005, au sommet du G8 de Gleneagles et lors du « Millénaire + 5 » qui s'est tenu à New York, les Etats se sont engagés à consacrer à l'APD nette, en 2010, 0,56 % de leur RNB cumulé et, pour chacun, au moins 0,51 % de leur RNB. L'OCDE estime que certains pays donateurs risquent de ne pas atteindre cet objectif. Ainsi, notamment, le Royaume-Uni y parviendrait, avec

un niveau d'APD nette estimé à hauteur de 0,6 % de son RNB, mais pas l'Allemagne, qui consentirait une APD nette limitée à 0,4 % de son RNB, ni la France, pour laquelle les évaluations prévoient un effort net d'APD compris entre 0,44 % et 0,48 % du RNB en 2010, et de 0,42 % en 2011.

2. Une mission (3,2 milliards en CP) ne représentant qu'un peu plus du tiers des dépenses françaises comptabilisées en APD

L'architecture de la mission « Aide publique au développement »

La mission « Aide publique au développement » constitue une **mission interministérielle**. Sa structure en **trois programmes** traduit la triple tutelle exercée sur la politique d'APD de notre pays par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), la direction générale du Trésor du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEIE) et le service des affaires internationales et du développement solidaire du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIINDS).

Le **programme 110 « Aide économique et financière au développement »** est piloté par le MINEIE. Il retrace l'aide économique et financière multilatérale et bilatérale, principalement des versements à des banques et fonds multilatéraux, ainsi que les traitements de dettes des pays en développement.

Le **programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »** est piloté par le MAEE. Il retrace l'essentiel des moyens de ce ministère consacrés à l'APD et aux interventions dans les pays en situation de crise, soit des actions très variées de coopération bilatérale et multilatérale : activité du réseau de coopération et d'action culturelle et dotations des établissements culturels à autonomie financière, coopération en matière de recherche, subventions aux ONG, aide-projet de l'Agence française de développement (AFD) et du Fonds de solidarité prioritaire (FSP), contributions à certains fonds multilatéraux, aide alimentaire et humanitaire d'urgence...

Le **programme 301 « Développement solidaire et migrations »**, enfin, se trouve piloté par le MIINDS. Il retrace le soutien apporté à des projets participant à une meilleure maîtrise des flux migratoires, dans le cadre d'« accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire », et à des projets portés par des migrants en faveur du développement de leurs pays d'origine.

La mission « Aide publique au développement », en 2009, a consommé **3,429 milliards d'euros en AE et 3,218 milliards en CP**, contre respectivement 4,401 milliards et 3,012 milliards en 2008 – soit, d'un exercice sur l'autre, une **diminution des dépenses de 22 % en AE et une hausse de près de 7 % en CP**. Le taux de consommation des crédits ouverts s'établit à 98,2 % pour les AE et 98,5 % pour les CP. **Ces crédits ont excédé de 1,7 % en AE et de 12,9 % en CP les montants fixés par la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012, pour sa première année d'exécution (respectivement, 3,37 milliards d'euros et 2,85 milliards) ; ils représentent 31 % en AE et près de 35 % en CP de « l'enveloppe » pluriannuelle ainsi dévolue à la mission pour la période 2009-2011 (11,04 milliards d'euros en AE et 9,24 milliards en CP).

Les dépenses d'intervention (titre 6) requièrent la majeure part des crédits de la mission, en cohérence avec l'objet de celle-ci. En 2009, ces

dépenses ont représenté 92,5 % des AE et 90,5 % des CP (respectivement, 3,173 milliards d'euros et 2,909 milliards). Les **dépenses de personnel**, concentrées sur le seul programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » que pilote le MAEE, ont quant à elles été limitées à **222 millions d'euros**, représentant moins de 7 % des CP de la mission pour l'exercice, contre 233,1 millions en 2008, soit une **diminution de 4,75 %**. Ces dépenses de titre 2 ont financé l'emploi de **2 636 ETPT**, contre 2 806 en 2008, soit une **baisse de 170 ETPT** (– 6 %).

Crédits consommés en 2009 par la mission « Aide publique au développement »

(en millions d'euros)

Programmes	AE (% de la mission)	CP (% de la mission)	Titre 2	ETPT
110 « Aide économique et financière au développement »	1 336,9 (39,0 %)	1 024,7 (31,9 %)	0	0
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2 067,7 (60,3 %)	2 170,2 (67,4 %)	222,0	2 636
301 « Migrations et développement solidaire »	24,9 (0,7 %)	23,3 (0,7 %)	0	0
Total	3 429,5	3 218,2	222,0	2 636

Source : RAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de la loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

Il convient de relever que l'**abondement des programmes 110 et 209 au moyen de ressources provenant des dividendes de l'AFD**, contraction de recettes et de dépenses comme telle critiquée par la Cour des comptes¹, a perduré en 2009. Cette irrégularité budgétaire a permis de prendre en charge, pour l'exercice : sur le programme 110, des bonifications de prêts de l'AFD, à hauteur de 100 millions d'euros, et le financement d'aides budgétaires globales à des pays étrangers, pour 28 millions d'euros ; sur le programme 209, des contrats de désendettement et de développement (C2D) à hauteur de 98 millions d'euros, de l'aide projet pour 50,5 millions et une aide budgétaire en faveur des territoires palestiniens pour 6 millions.

Cependant, **à compter de 2010, la totalité du dividende de l'AFD** (estimé pour cette année à 220 millions d'euros) **sera rattachée aux recettes non fiscales** du budget général, conformément aux dispositions de la LFI pour 2009 introduites à l'initiative de notre ancien collègue Michel Charasse, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial rejoint l'analyse de la Cour des comptes² pour considérer que, la qualité de la gestion des programmes 110 et

¹ Cf. le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour exercice 2009 et, pour le détail, la note d'exécution budgétaire sur la mission « Aide publique au développement ».

² Note d'exécution budgétaire précitée.

209 dépendant en partie de la clarté des relations de l'Etat avec l'AFD, **il n'est pas acceptable que la notification à cette dernière des lettres-plafonds annuelles soit effectuée plusieurs mois après le début de l'exercice.** Cette notification est intervenue le 18 juillet en ce qui concerne l'année 2009, très faible progrès par rapport à 2008, où la notification avait eu lieu en date du 8 août !

Les **dépenses fiscales** rattachées à la mission, quant à elles, revêtent un caractère théorique : elles ont été **nulles** en 2009, comme en 2008, et devraient rester proches de zéro en 2010. Cette situation conduit votre rapporteur spécial à préconiser, comme l'a fait la Cour des comptes¹, la **suppression des dispositifs en cause, manifestement inadaptés.**

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Aide publique au développement » en 2009

Deux catégories de dépenses fiscales se trouvaient rattachées à la mission « Aide publique au développement » en 2009.

D'une part, au programme 110 « Aide économique et financière au développement » était rattachée la dépense consécutive au **prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits de placement à revenus fixes abandonnés dans le cadre d'un mécanisme d'épargne solidaire** (article 125 A du code général des impôts).

D'autre part, au programme 301 « Développement solidaire et migrations » était rattachée la **déduction plafonnée, au titre de l'impôt sur le revenu, des sommes versées annuellement sur un compte épargne co-développement**, dispositif créé par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (article 163 *quinquies* du code général des impôts).

Du fait de l'**absence de souscripteurs** aux dispositifs en cause, **ces dépenses ont été nulles en 2009, comme en 2008.** Elles devraient rester proches de zéro en 2010.

Il importe de noter que la mission « Aide publique au développement » ne représente qu'une **fraction minoritaire de l'APD française : en 2009, 37 %.** En effet, cette aide peut être appréhendée au travers de quatre « cercles concentriques » : 1° la mission qui fait l'objet des présents développements ; 2° les crédits de l'ensemble des missions concourant à l'aide au développement, dans le budget général et hors de celui-ci ; 3° l'ensemble des crédits publics, incluant la coopération décentralisée ; 4° et enfin, les montants notifiés au CAD.

Ces derniers, on l'a vu, se sont élevés à près de 8,5 milliards d'euros en 2009, soit plus de deux fois et demie les crédits de la mission « Aide publique au développement ». Pour l'exercice, neuf autres missions budgétaires, regroupant au total quinze programmes, ont participé à l'effort national d'APD. **La contribution du budget général a été de 6,4 milliards d'euros : la mission « Aide publique au développement » n'a représenté que la moitié de ces crédits.** Dans l'attente du document de politique transversale (DPT) qui sera élaboré pour le PLF 2011, les indications fournies

¹ Ibid.

par le DPT annexé au PLF pour 2010, reprises dans le tableau ci-après, donnent les ordres de grandeurs des différentes sources de l'APD française.

Estimations de l'APD française (2009-2011)

(CP, en millions d'euros)

Dépenses	2009	2010 ^(a)	2011
Budget général	6 417	6 206	6 018
- dont mission « Aide publique au développement » hors prêts AFD	3 193	3 190	3 198
- dont prêts AFD (hors impact des refinancements) ^(b)	1 306	1 048	1 173
Contribution au budget communautaire (quote-part développement)	1 073	1 062	1 081
Opérations de prêts (hors AFD)^(c)	- 280	- 126	- 23
Annulations de dette et refinancements nets^(d)	1 023	1 290 - 1 990	1 349
Total	8 233	8 432 - 9 132	8 425
Contribution de solidarité sur les billets d'avion	153	159	162
Coopération des collectivités territoriales	72	74	75
Total général	8 458	8 664 - 9 364	8 662
APD rapportée au RNB	0,44 %	0,44 % - 0,48 %	0,42 %

(a) : Résultats en fonction de l'hypothèse d'atteinte de leur point d'achèvement par les pays éligibles à l'initiative « Pays pauvres très endettés ».

(b) : Y compris les prêts d'ajustement structurel.

(c) : La prévision négative correspond à des remboursements supérieurs aux décaissements.

(d) : Effets nets des refinancements retracés par le compte « Prêts à des Etats étrangers ».

Source : DPT « Politique française en faveur du développement » annexé au PLF pour 2010

Par ailleurs, l'ensemble des programmes de la mission totalisait, en 2009, **19 indicateurs de performance**. D'après l'évaluation réalisée par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, sur cet ensemble, **53 % des valeurs prévues par le PAP ont effectivement été atteintes**, 26 % marquant, quoique non atteintes, une « amélioration significative » par rapport à 2008. Alors que 5 % des indicateurs n'ont pas été renseignés ou ne permettent pas de comparaison avec l'exercice précédent, **16 % des valeurs prévues n'ont pas été atteintes** et ne signalent pas d'amélioration.

B. OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

1. Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » (1,02 milliard d'euros en CP)

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement », piloté par le ministère chargé de l'économie, a consommé en 2009 **1,336 milliard d'euros en AE et 1,024 milliard en CP**, représentant environ 40 % des crédits de la mission ouverts pour l'exercice, contre 2,215 milliards d'euros en AE et près de 943 millions en CP en 2008 – soit,

d'un exercice sur l'autre, une augmentation de 8,5 % des CP mais une **diminution de près de 40 % des AE**.

Il convient en effet de souligner que ce programme est marqué par une forte variation de ses AE, d'une année sur l'autre, en fonction des **calendriers de reconstitution des fonds multilatéraux**, généralement suivant un rythme triennal. Ainsi, en 2008, les AE du programme avaient permis la reconstitution des fonds concessionnels de la Banque mondiale (Association internationale du développement, AID) et de la Banque africaine de développement (Fonds africain de développement, FAD), alors que seul le Fonds asiatique de développement a été reconstitué en 2009.

La plus grande consommation de CP pour cet exercice que pour le précédent résulte notamment des décaissements visant l'**AID**, dont l'annuité payée en 2009 (**423 millions d'euros**) s'avère en hausse de 20 % par rapport à celle qui a été versée en 2008. On notera également une hausse des bonifications de prêts outre-mer, dont le montant dépend du profil des décaissements des prêts de l'AFD, ainsi que du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP), en raison de l'accélération des décaissements relatifs au projet de ligne à grande vitesse au Maroc ; mais **les dépenses multilatérales concentrent environ 65 % des crédits** du programme.

La justification de l'emploi des crédits fournis par le RAP, clairement présentée, n'appelle pas de commentaire particulier de votre rapporteur spécial. Le dispositif de mesure des performances du programme fait apparaître les **résultats globalement satisfaisants** qui suivent :

- la part des ressources subventionnées des **banques multilatérales de développement** et des fonds multilatéraux affectées aux zones géographiques prioritaires était en 2009 de 57,1 % pour les pays de l'Afrique subsaharienne, contre 54,5 % en 2008 ; de 52,3 % pour les pays les moins avancés, contre 56,2 % en 2008 ; et de 67,9 % pour les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), contre 65,4 % en 2008 ;

- la part de l'**aide budgétaire** française s'inscrivant dans un processus harmonisé entre les bailleurs de fonds et/ou dans un cadre régional a atteint 82,4 % en 2009, contre 72,9 % en 2008 ;

- le montant d'aide au développement apportée par l'**AFD** sous forme de prêt par euro de subvention de l'Etat s'est élevé à 5,2 euros en 2009, contre 4,3 en 2008 ;

- la capacité de l'**AFD** et de la **Banque mondiale** à mener avec succès des projets compatibles avec la réalisation de leurs objectifs de développement est avérée, la part des projets de ces institutions jugés « au moins satisfaisants » dans la réalisation de leurs objectifs de développement étant enregistrée en 2009, respectivement, à hauteur de 75,5 % et 75 %. Ces taux étaient respectivement de 82,5 % et 78,6 % en 2008, mais la base de calcul est pour 2009, en ce qui concerne l'AFD, plus large et, en ce qui concerne la Banque mondiale, encore incomplète ;

- enfin, 18 % des études financées par le **FASEP** et terminées ont donné lieu à la réalisation de projet en 2009, contre 22 % en 2008, et 74 % de ces réalisations ont vu la participation d'au moins une entreprise française, contre 75 % pour l'exercice précédent. En la matière, une certaine volatilité des résultats peut en effet s'expliquer par des aléas liés à la nature même des études, souvent menées très en amont des projets, à l'évolution de l'économie des pays d'intervention – en particulier, pour 2009, les répercussions de la crise sur la capacité de ces pays à financer leurs projets d'investissement –, ainsi qu'à la très forte compétition internationale.

2. Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (2,17 milliards d'euros en CP)

La gestion du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », piloté par le ministère chargé des affaires étrangères, a été marqué en 2009 par la **création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM)**, consacrant la réforme la plus importante du MAEE depuis la fusion des ministères des affaires étrangères et de la coopération en 1998.

Ce programme a consommé **2,067 milliards d'euros en AE et 2,17 milliards en CP**, représentant respectivement 60 % et 67 % environ des crédits de la mission ouverts pour l'exercice, contre 2,133 milliards d'euros en AE et 2,047 milliards en CP en 2008 – soit, d'un exercice sur l'autre, une diminution de 3,2 % des AE et une hausse de 6 % des CP. Les **dépenses de personnel** – qui, comme indiqué ci-dessus, constituent l'intégralité des crédits de titre 2 de la mission – ont été contenues à hauteur de **222 millions d'euros**, soit 9,8 % des CP, pour l'emploi de **2 636 ETPT** représentant 94,5 % du plafond d'emploi fixé en LFI et une **diminution des effectifs, par rapport à 2008, de 169 ETPT** à périmètre constant (– 6 %). Cet effort a principalement porté sur les agents contractuels recrutés dans les pays étrangers (– 176 ETPT dans l'année).

Par delà la grande diversité des actions financées, on notera que, **hors titre 2, 67 % des CP du programme ont financé des contributions multilatérales**, notamment pour le Fonds européen de développement (FED) et le Fonds mondial Sida, ainsi que les contributions volontaires aux Nations Unies. La contribution au FED, à elle seule, a représenté 802 millions d'euros, soit près de 43 % du montant des crédits consommés¹ ; celle au Fonds mondial sida a requis 300 millions d'euros. Les contributions volontaires, toutefois, financées à hauteur de 73 millions d'euros, enregistrent une diminution de 18 % par rapport à 2008.

¹ Chaque année, la France contribue au FED pour l'équivalent d'un dixième environ de son effort global en matière d'APD. Cette contribution, cependant, est appelé à diminuer dans la période 2011-2013, la clé nationale de participation au Fonds ayant été fixée à 19,5 %, contre 24,3 % pour la période 2008-2010.

À l'inverse, on observe une **diminution très sensible des moyens bilatéraux, notamment l'aide-projet** mise en œuvre par l'AFD et à travers le FSP, à laquelle 214,2 millions d'euros en AE et 279,9 millions en CP ont été consacrés, soit par rapport à 2008, respectivement, une moindre dépense de 47 % et 10 %. Néanmoins, **un effort particulier a été consenti en faveur de la politique culturelle extérieure**, afin de soutenir les industries culturelles et audiovisuelles et de permettre la modernisation du réseau culturel français à l'étranger ; à ce titre, le programme a disposé en 2009 de près de **16,5 millions d'euros**. De même, les crédits en faveur de **l'aide alimentaire** (6 millions d'euros) se sont accrus de 19 % par rapport à l'exercice précédent.

Par ailleurs, la présentation des coûts synthétiques transversaux figurant dans le RAP fait ressortir les informations suivantes :

- 225 dossiers de **subventions** ont été instruits sur le programme, en 2009, par l'administration centrale du MAEE, pour un montant total de 40,5 millions d'euros, soit une subvention moyenne de 180 109 euros ;

- 12 994 **bourses** du Gouvernement français (BGF) ont mobilisé sur le programme un financement de 61,5 millions d'euros, soit 83 % de l'ensemble des BGF allouées pour l'exercice, pour un coût moyen de 395 euros par mois ; les bourses locales et allocations de recherche ont en outre requis 8 millions d'euros ;

- les versements de CP opérés au titre du **FSP**, soit un montant de 102,5 millions d'euros, ont concerné 202 projets répartis dans 52 pays. Le Burkina Faso en a été le premier bénéficiaire (à hauteur de 4,2 millions d'euros) ; la moyenne des versements par pays s'établit à 876 972 euros, avec un écart type de 912 852 euros, qui, comme en 2008, traduit une forte dispersion autour de la moyenne ;

- l'**AFD** a disposé en 2009 de 227,99 millions d'euros en AE, pour l'engagement de nouveaux projets, et de 277,65 millions en CP. Les décaissements ont concerné 375 projets, répartis dans 46 pays ; Madagascar en a été le premier bénéficiaire (à hauteur de 20,8 millions d'euros) et la moyenne des versements par pays s'est établie à 4,3 millions d'euros, avec un écart type de 5,2 millions.

Parmi les performances du programme, votre rapporteur spécial relèvera deux séries d'informations. Elles visent en premier lieu **l'AFD** :

- la part des engagements de l'Agence concourant directement à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en matière de lutte contre la pauvreté d'une part (72 %), et à la croissance équitable et durable d'autre part (41 %), est en hausse par rapport à 2008 ;

- 4,9 tonnes d'équivalent carbone sont estimées avoir été évitées en 2009, contre 3,3 en 2008, grâce aux projets de l'AFD ;

- la part des subventions allouées sur les crédits de l'Agence à l'Afrique subsaharienne s'est élevé à 63,5 %, contre 58 % en 2008.

Il convient en second lieu de noter les résultats suivants, qui concernent l'**influence de la France dans le monde** :

- d'une part, on dénombrait en 2009 près de 1,308 millions d'élèves inscrits dans les sections scolaires bilingues, contre 1,329 en 2008 ; 43 filières universitaires francophones dans les pays où le français n'est pas une langue officielle, pour 14 050 élèves inscrits (sans que la comparaison avec l'exercice précédent soit possible, du fait d'un changement dans le périmètre de la mesure) ; et près de 209 000 inscrits aux cours de langue des établissements culturels, contre un peu moins de 120 000 en 2008 ;

- d'autre part, 48 % de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger ont poursuivi leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire en 2009, contre 38 % en 2008, tandis que 97 810 étudiants ressortissants de pays en développement et 15 200 étudiants ressortissants des pays émergents que sont le Brésil, la Chine, l'Inde et le Mexique se trouvaient inscrits en master et doctorat dans l'enseignement supérieur français (estimation, dans l'attente des données définitives), soit une augmentation de l'ordre de 2 % et de 6 %, respectivement, par rapport à 2008.

3. Le programme 301 « Développement solidaire et migrations » (23,3 millions d'euros en CP)

En 2009, le programme 301 « Développement solidaire et migrations », piloté par le ministère chargé de l'immigration, a consommé **24,9 millions d'euros en AE et 23,3 millions en CP**, représentant environ 0,7 % des crédits ouverts, pour l'exercice, au titre de la mission, contre 53 millions d'euros en AE et 22,8 millions en CP en 2008 – soit, d'un exercice sur l'autre, une baisse des AE à hauteur de 47 % et une hausse des CP de 2 %.

La majeure part de ces crédits a été employée au financement d'**actions bilatérales de développement solidaire**, à hauteur de 23,3 millions d'euros en AE et de 19,3 millions d'euros en CP. **Cinq « accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire »** ont été signés en 2009 (avec le Burkina Faso, le Cameroun, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie), portant le nombre de ces accords à **douze depuis 2008** (année au cours de laquelle avaient été conclus les accords concernant le Gabon, le Congo, le Bénin, le Sénégal, la Tunisie, Maurice et le Cap-Vert). L'objectif est de vingt accords signés à l'horizon 2012.

Pour le reste, l'aide multilatérale de développement solidaire a consommé 2,75 millions d'euros de CP et les aides à la réinstallation des migrants dans leur pays d'origine 1,25 million. On a enregistré en 2009 1 317 projets individuels de développement solidaire financés dans les pays d'origine des migrants, contre 756 en 2008, pour un montant moyen de 6 459 euros, contre 6 073 pour l'exercice précédent, et 73 projets collectifs,

contre 62 en 2008, pour un montant moyen de 41 153 euros, contre 65 014 euros l'année antérieure.

II. LES COMPTES SPÉCIAUX « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » ET « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial

A. L'ABSENCE DE DÉPENSES DU COMPTE « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX »

L'organisation du compte « Accords monétaires internationaux »

Le compte de concours financiers « Accords monétaires internationaux » est dédié à la **coopération monétaire avec la Zone franc**. Il 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.

A cet effet, ce compte retrace, en dépenses, les **opérations d'octroi de garantie de convertibilité** effectuées par le Trésor, en fonction des appels en garantie de la France, au profit des banques centrales liées à notre pays par un accord monétaire. Les recettes sont constituées du remboursement des sommes ainsi versées.

La mission correspondant aux dépenses du compte comporte trois programmes, chacun d'entre eux visant la coopération monétaire avec l'une des trois unions monétaires régionales de la Zone franc, situées en Afrique subsaharienne :

- d'une part, l'**Union monétaire ouest-africaine**, qui regroupe huit pays (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) ;
- d'autre part, l'**Union monétaire de l'Afrique centrale**, qui concerne six pays (Cameroun, République centrafricaine, Congo, Gabon, Guinée équatoriale et Tchad) ;
- enfin, l'**Union des Comores**.

La garantie de l'Etat au titre de la coopération monétaire avec la Zone franc n'a pas eu à jouer en 2009, non plus qu'en 2008, et le compte « Accords monétaires internationaux » n'a donc pas enregistré de dépenses. La même situation a d'ailleurs été prévue lors du vote de la LFI pour 2010. La mission correspondante, en conséquence, n'a pas consommé de crédits et ne fait pas l'objet d'un RAP annexé au présent projet de loi de règlement et rapport de gestion, de même qu'aucun PAP ne lui a été associé en annexe au PLF pour 2010.

Certes, la crise économique internationale a affecté les pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne, notamment en raison de la baisse des flux d'investissement et de capitaux privés à destination de ces pays et de la moindre demande des pays développés. Toutefois, **le niveau des avoirs extérieurs détenus par les banques centrales de la Zone franc a**

dispensé ces dernières de devoir recourir à la coopération monétaire de la France¹.

Le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi estime que les perspectives économiques – maintien à un niveau élevé des cours du pétrole, renforçant les avoirs extérieurs nets en Afrique centrale, et perspectives de croissance favorables en Afrique de l'ouest – confirment la faible probabilité que la garantie de l'Etat ait à jouer au profit des banques centrales de la zone, d'autant que le coût de certaines importations des pays concernés se trouve allégé du fait de la baisse de l'inflation mondiale. Toutefois, votre rapporteur spécial juge **nécessaire de se montrer vigilant sur l'évolution économique**, dans le contexte d'une chute des cours et d'une baisse de la production des matières premières, qui entraînent une diminution de recettes pour les pays de la zone.

B. LE COMPTE « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »

1. Un compte déficitaire (– 1,5 milliard d'euros)

L'organisation du compte « Prêts à des Etats étrangers » en 2009

Le compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers » retrace les opérations de versement et de remboursement relatives aux **prêts consentis, par la France, à d'autres Etats**. Jusqu'à la LFR du 7 mai 2010 qui, dans le contexte de la crise financière touchant notamment la Grèce, a introduit une nouvelle section visant les « prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro »², ce compte ne comportait que **trois sections** :

- la première section retrace le versement et le remboursement des **prêts consentis à des Etats émergents en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure**. En pratique, ces prêts sont mis en place dans le cadre d'accords bilatéraux, au titre de la « Réserve pays émergents » (RPE), et la réalisation des infrastructures en cause doit faire **appel à des biens et services d'origine française** ;

- la deuxième section retrace le versement et le remboursement des **prêts accordés à des Etats étrangers pour la consolidation de leur dette envers la France**. Ces opérations participent notamment des traitements de dette consentis par notre pays dans le cadre du **Club de Paris** ; dans certains cas – principalement pour des pays de la « zone de solidarité prioritaire » (ZSP) et des pays éligibles à l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE) –, la France met en œuvre des traitements de dette plus favorables ;

- la troisième section retrace le versement et le remboursement des **prêts octroyés à l'Agence française de développement (AFD), en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers**. Ces prêts sont consentis à l'AFD, par le Trésor, à des conditions très préférentielles ; l'Agence utilise cette ressource pour adosser les prêts, très concessionnels, qu'elle accorde aux pays bénéficiaires de l'initiative « PPTE » précitée et, à titre subsidiaire, afin de constituer des provisions pour le risque commercial lié aux prêts qu'elle consent au secteur extra-étatique.

¹ Il convient de préciser que, dans l'hypothèse où notre pays serait appelé au titre de la garantie offerte dans ce cadre, les sommes versées par le Trésor ne seraient pas comptabilisables en APD.

² Voir le rapport n° 428 (2009-2010) de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général.

En 2009, le compte « Prêts à des Etats étrangers », présentant des recettes de 746 millions d'euros et des dépenses de 2,3 milliards, a enregistré un **solde déficitaire de – 1,554 milliard d'euros**, alors qu'il était positif en 2008 (+ 661 millions d'euros).

Ce résultat tient pour l'essentiel au déficit de la section n° 2 du compte, retraçant les prêts accordés à des Etats étrangers pour la consolidation de leur dette envers la France (– 1,654 milliard d'euros pour l'exercice), déficit lui-même lié à la **consolidation de la dette de la Côte d'Ivoire, pour 1,976 milliard d'euros** en CP.

Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » en 2009

(en millions d'euros)

Sections	Recettes	Dépenses (CP)	Solde
Section n° 1 Prêts de la RPE	265,4	147,3	+ 118,1
Section n° 2 Prêts pour consolidation de dettes	339,4	1 994,3	– 1 654,8
Section n° 3 Prêts à l'AFD	140,9	159,0	– 18 020
Total	745,8	2 300,7	– 1 554,8

Source : RAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

2. La mission correspondante (2,3 milliards d'euros en CP)

La mission correspondant aux dépenses du compte « Prêts à des Etats étrangers » se composait en 2009 de trois programmes, chacun pour l'une des trois sections précitées. Au total, cette mission a consommé **3,091 milliards d'euros en AE et 2,3 milliards en CP**.

a) Les prêts de la RPE

Le programme 851 « **Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure** » a consommé **724,8 millions d'euros en AE et 147,3 millions en CP**, représentant respectivement 23 % et 6 % des crédits de la mission pour l'exercice, contre 525,7 millions d'euros en AE et 164,8 millions en CP en 2008 soit, d'un exercice sur l'autre, une diminution des CP de près de 11 % mais une **augmentation des AE de près de 38 %**.

Cette hausse des AE a permis au programme d'assurer, dans le contexte de la crise économique et financière internationale, un **soutien effectif à des entreprises françaises**, en évitant les retards d'exécution de certains projets. Les principaux engagements ont concerné le Maroc (à hauteur de 169 millions d'euros pour le tramway de Casablanca, et de 52,5 millions d'euros pour celui de Rabat), l'Egypte (200 millions d'euros pour la réalisation d'une ligne de métro au Caire), le Vietnam (119,7 millions d'euros,

notamment pour un projet de surveillance de l'environnement et de prévention des risques naturels et un projet de transport urbain de Hanoi) et la Tunisie (50,6 millions d'euros, pour la modernisation de la signalisation du réseau ferroviaire et celle des PME-PMI). On notera qu'Alstom transport a remporté l'appel d'offres pour la réalisation du tramway de Casablanca, malgré une forte concurrence internationale.

L'objectif de performance associé au programme traduit directement la vocation des financements en cause : « *permettre la réalisation de projets de développement durable dans les pays émergents, faisant appel au savoir-faire français* ». Toutefois, **l'indicateur prévu à cet égard reflète des conditions de réalisation de ces projets, notamment en termes de délais, largement indépendante du gestionnaire du programme** : il rend compte de la mobilisation des fonds en mesurant la part des protocoles de prêts signés au cours d'une année ayant donné lieu à l'imputation d'un contrat dans les deux ans après la signature. Cette part était de 80 % en 2009, contre 100 % en 2008, mais le calcul porte sur une base restreinte (cinq protocoles de prêts signés en 2007).

Votre rapporteur spécial rejoint donc les préconisations de la Cour des comptes¹ en faveur de **l'introduction d'un indicateur relatif à la part détenue par les entreprises françaises dans les projets soutenus par le programme, mesurée lors du versement des fonds**. L'administration, actuellement, ne dispose de cette information qu'*a priori* (la proportion des entreprises françaises dans les projets soutenus était attendue à hauteur de 62 % en 2009).

b) Les prêts pour consolidation de dettes

Le programme 852 « **Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France** » a consommé **1,989 milliard d'euros en AE et 1,994 milliard en CP**, représentant respectivement 64,5 % et près de 87 % des crédits de la mission pour l'exercice, contre 218 millions d'euros en AE et 203 millions en CP en 2008, soit **presque un doublement d'un exercice sur l'autre**.

La majeure partie de ces crédits, comme déjà indiqué, a permis de **consolider la dette de la Côte d'Ivoire, pour 1,981 milliard d'euros en AE et 1,976 milliard en CP**. Par ailleurs, il convient de relever que, pour la même opération, le Congo a bénéficié de 11 millions d'euros en CP, le Burundi de 6 millions d'euros en AE et CP, Haïti de 2 millions en AE et d'un million en CP².

¹ Note d'exécution budgétaire sur la mission « Prêts à des Etats étrangers ».

² La France, comme l'ensemble des créanciers du Club de Paris, s'est engagée en juillet 2009 à annuler la totalité de la dette d'Haïti envers elle, soit 56 millions d'euros. L'essentiel de cette mesure (à hauteur de 52 millions d'euros) devrait être mis en œuvre sous la forme de contrats de désendettement et de développement (C2D) successifs, les échéances théoriques de remboursement étant couvertes par des dons équivalents en provenance du programme 209

L'objectif de performance assigné au programme consiste à « *participer au rétablissement de la stabilité macro-économique et à la création de la croissance des pays en développement* », ce qui constitue l'une des finalités poursuivies au travers de l'initiative « PPTE ». L'indicateur aménagé en la matière mesure la part des pays éligibles (actuellement au nombre de 26), pour lesquels la France faisait partie des cinq plus importants créanciers, qui ont bénéficié avec succès de cette initiative, c'est-à-dire **ceux qui ont franchi le point d'achèvement de l'initiative tout en respectant le critère de « soutenabilité » de leur dette** à la date impartie. La réalisation, en 2009, a été de **81 %, soit 21 pays, contre 87 % en 2008**. Cette dégradation s'explique par l'atteinte du point d'achèvement de deux pays particulièrement vulnérables, Haïti et le Burundi.

Au reste, le RAP fait valoir que **les nouveaux pays qui franchissent le point d'achèvement de l'initiative « PPTE » sont désormais parmi les plus fragiles sur le plan économique**. Il est donc probable que l'indicateur continuera de se dégrader dans les prochaines années, d'autant que la situation économique mondiale récente (chute du prix des matières premières, baisse du commerce et des investissements étrangers) n'a généralement pas permis à ces pays d'améliorer la situation de leur dette. Votre rapporteur spécial appelle d'ailleurs l'attention sur les **enjeux humains** qui s'attachent à ces opérations, dont l'aspect technique ne saurait occulter le sort souvent dramatique qu'endure la population des pays concernés.

c) Les prêts à l'AFD

Le programme 853 « **Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers** » a consommé **383,7 millions d'euros en AE et 159 millions en CP**, soit respectivement 12,5 % et 7 % des crédits de la mission pour l'exercice, contre 318 millions d'euros en AE et 111,6 millions en CP en 2008, soit une augmentation respective de 20,5 % et 42 % d'un exercice sur l'autre.

Les AE consommées correspondent pour **60 % environ** au financement de **prêts très concessionnels consentis par l'AFD à des Etats étrangers** et, pour **40 % environ**, au financement de **prêts non souverains** accordés par l'Agence dans des Etats étrangers. Les crédits du programme, pendant l'exercice, ont notamment permis de financer un prêt en faveur du Sénégal, à hauteur de 60 millions d'euros, pour le cofinancement d'un programme d'aménagement urbain, et un prêt à la Tanzanie, de 30 millions, pour financer le programme national de développement du secteur de l'eau¹.

« *Solidarité à l'égard des pays en développement* » de la mission « *Aide publique au développement* ».

¹ *Précisions fournies par la note d'exécution budgétaire précitée de la Cour des comptes. Votre rapporteur spécial déplore la maigreur des informations concrètes données, sur cette exécution, au sein du RAP.*

Par ailleurs, **ce programme n'est pas doté d'un dispositif de mesure des performances**. Le gouvernement, en effet, a considéré que l'AFD se trouve déjà évaluée au sein de la mission « Aide publique au développement » et, en particulier, dans le cadre du programme 110 « Aide économique et financière au développement ». Cette situation, toutefois, s'avère contraire à la lettre de l'article 7 de la LOLF.

MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION »

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial

I. QUELQUES RÉFLEXIONS TRANSVERSALES SUR UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2009 MARQUÉE PAR LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DE LA DÉPENSE	65
A. UN RESPECT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	65
B. UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CRÉDITS OUVERTS QUI MASQUE DES PRÉVISIONS LACUNAIRES EN LOI DE FINANCES.....	66
C. UNE MISSION PEU CONCERNÉE PAR LE PLAN DE RELANCE.....	66
D. UNE DÉPENSE FISCALE CONCENTRÉE SUR UN SEUL PROGRAMME.....	67
II. L'ANALYSE DES PROGRAMMES D'UNE MISSION HÉTÉROGÈNE	68
A. UN PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI SE CONCENTRE AUTOUR D'UNE ACTION	68
1. <i>Une relative sous-consommation budgétaire</i>	68
2. <i>Un objectif à ne pas négliger : la sensibilisation des plus jeunes à l'esprit de défense</i>	71
B. UN PROGRAMME 169 « MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » QUI RÉAGIT À L'ÉVOLUTION DE SA DÉMOGRAPHIE.....	71
1. <i>La prépondérance des droits à réparation</i>	71
2. <i>Un programme marqué par le début de la réforme de la DSPRS</i>	73
3. <i>De nombreux indicateurs pour un rendu difficile à interpréter</i>	73
C. UN PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » TROP VITE CONSIDÉRÉ COMME EN VOIE D'EXTINCTION ?.....	74
1. <i>Une sous-budgétisation manifeste</i>	74
2. <i>Un effort de rigueur à faire dans l'analyse des coûts du programme</i>	75
3. <i>Une performance de la gestion améliorable</i>	76

I. QUELQUES RÉFLEXIONS TRANSVERSALES SUR UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2009 MARQUÉE PAR LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DE LA DÉPENSE

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » regroupe trois programmes d'importances différentes en termes de poids budgétaire. Deux d'entre eux, les programmes **167 « Liens entre la nation et son armée »** et **169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »** sont rattachés au ministère de la défense. Le programme **158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale »** est, pour ce qui le concerne, rattaché au Secrétariat général du gouvernement.

A. UN RESPECT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

La loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, a engagé une diminution progressive, sur trois ans, des plafonds alloués à la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » qui devait, en particulier, prendre en considération l'évolution de la démographie de cette mission.

Plafonds des dépenses pour les années 2009-2011

(en milliards d'euros)

Année	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)			Dont contribution au compte d'affectation spéciale Pensions		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »	3,49	3,44	3,34	3,47	3,45	3,34	0,06	0,06	0,06

Source : article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques

Dès la première année de sa mise en œuvre, l'exécution du budget de la mission, tant en autorisation d'engagements (AE) qu'en crédits de paiement (CP), montre un respect de ces plafonds. En effet, les résultats pour 2009 font apparaître un montant de **3,486 milliards d'euros** en AE et une dépense de **3,467 milliards d'euros** en CP. Cependant le programme **158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale »** connaît déjà des dérapages sur lesquels il conviendra d'être vigilant à l'avenir.

Au-delà, depuis le vote de la loi de programmation des finances publiques, plusieurs réformes ont été accentuées ou poursuivies ; le programme 158 est l'un de ceux qui pourrait être le plus impacté. Ainsi, la Cour des comptes a raison d'évoquer qu' « *il serait souhaitable que les conséquences budgétaires de la réforme puissent être prises en compte dans le prochain budget triennal qui sera voté en 2010.* »

La contribution au compte d'affectation spécial (CAS) « Pensions », en ce qui concerne la contribution employeur, est pour sa part inférieure à l'objectif de 60 millions d'euros fixé pour les trois exercices. Ainsi, sur les 56 millions prévus en loi de finances initiale, seulement **51 millions** ont été effectivement versés. Le périmètre nouveau du **programme 167 « Liens entre la nation et son armée »**, lié au transfert des anciennes actions 3 et 4 au bénéfice du programme 212 « Soutien de la politique de la défense » de la mission « Défense » et, surtout, la réduction des équivalent temps plein travaillé (ETPT), plus importante que prévue dans les programmes 167 et 169, expliquent cet écart qui devrait se confirmer au cours des prochains exercices.

B. UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CRÉDITS OUVERTS QUI MASQUE DES PRÉVISIONS LACUNAIRES EN LOI DE FINANCES

Répartition par programme du taux de consommation des crédits de la mission

(en millions d'euros)

	LFI 2009		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 167	183,5	163,2	176,7	161,5	172,3	154,3	97,5 %	95,5 %
Programme 169	3 201,7	3 201,7	3 192,9	3 189,7	3 187,7	3 187,7	99,8 %	99,9 %
Programme 158	106,0	105,4	126,8	126,2	125,6	125,2	99,0 %	99,2 %

Source : Rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement

Les chiffres de consommation des crédits laissent apparaître un taux très satisfaisant de réalisation. Cependant votre rapporteur spécial relève l'inégale consommation des crédits au regard des prévisions initiales en loi de finances. Il y reviendra dans l'analyse particulière des programmes.

C. UNE MISSION PEU CONCERNÉE PAR LE PLAN DE RELANCE

Le plan de relance ne concerne la mission que pour le programme 167 et plus spécifiquement **son action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) »**. En effet, **3,2 millions d'euros** ont été transférés et utilisés pour la majoration de l'avance forfaitaire du marché du module de secourisme

de la JAPD. Cependant le recours à la procédure du marché à bon de commande, passé pour trois années (2010, 2011 et 2012), n'a pas permis la consommation de la totalité des crédits dès l'année dernière. Ainsi, seulement 1,5 million a pu être versé.

Si la mission est peu concernée par le plan de relance, alors que certains postes comme la rénovation de lieux de mémoire auraient pu s'y prêter, on peut plus encore regretter que le peu alloué n'ait pu être pleinement utilisé. Cependant, en réponse à ses préoccupations, votre rapporteur spécial s'est vu indiquer que dans le cadre du programme 212 de la mission « Défense », **4 millions d'euros** ont été transférés au titre du plan de relance pour accélérer le programme de restauration des sépultures en vue des commémorations du centenaire de la Grande Guerre.

D. UNE DÉPENSE FISCALE CONCENTRÉE SUR UN SEUL PROGRAMME

Trois types de dépenses fiscales contribuent principalement de manière effective au **programme 169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »** :

- l'exonération de la retraite du combattant, des pensions militaires d'invalidité, des retraites mutuelles servies aux anciens combattants et aux victimes de guerre et de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie et à leurs veufs/veuves.

Cette dépense fiscale a été chiffrée, pour 2009, à **200 millions d'euros**, pour une estimation de 250 millions lors de l'élaboration du projet annuel de performances (PAP) ;

- la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veufs/veuves) de plus de soixante-quinze ans titulaires de la carte du combattant.

Cette dépense fiscale a été actualisée à **205 millions d'euros**, le chiffrage initial étant de 190 millions ;

- la déduction des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant.

Cette dépense, initialement estimée à 60 millions d'euros a été actualisée à **30 millions**.

Au final les dépenses fiscales inscrites pour 2009 totalisent un montant de **435 millions d'euros pour une prévision de 500 millions**.

II. L'ANALYSE DES PROGRAMMES D'UNE MISSION HÉTÉROGÈNE

A. UN PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI SE CONCENTRE AUTOUR D'UNE ACTION

L'année 2009 correspond à un recentrage du programme sur deux actions dont principalement la JAPD.

Deux actions, « Promotion et valorisation du patrimoine culturel » et « Communication », du programme 167 ont été transférées vers le programme 212 « Soutien à la politique de défense » de la mission « Défense ». Cette évolution du périmètre du programme 167 a pour principale conséquence le renforcement du caractère hégémonique de l'**action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense »** qui concentre 95,6 % des AE en 2009, l'action « Politique de mémoire » apparaissant résiduelle.

1. Une relative sous-consommation budgétaire

Le taux de consommation des crédits ouverts au titre du programme 167 s'élève à 95,5 % en CP. Une particularité de ce programme tient au constat qu'à la différence des autres programmes de la mission, les dépenses de personnels y occupent une place importante puisqu'elles représentent **118,8 millions d'euros** sur les **154,3 millions d'euros** du programme en CP, soit près de 77 % des dépenses.

Au delà de ces quelques remarques liminaires, il est à signaler que le programme 167 reçoit de la mission « Défense » à hauteur de **17,28 millions d'euros** un abondement de plus de 11 % du montant des dotations qui vient ainsi s'ajouter aux 154,3 millions initiaux. Cet abondement provient du programme 146 « Équipement des forces » pour 6,06 millions d'euros, du programme 178 « Préparation et emploi des forces » pour 1,06 million et du programme 212 « Soutien de la politique de défense » pour 10,16 millions.

a) Un programme marqué par les restructurations de la DSN

L'**action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense »** est **marquée par le projet de réforme du service national engagé dès 2008, qui est entré le 1^{er} janvier 2009 dans sa phase opérationnelle**. La réorganisation de la chaîne du service national s'est traduite par :

- la dissolution des directions interrégionales de Paris et de Lyon ;
- la dissolution du centre du service national d'Ajaccio ;
- la création des établissements du service national Île-de-France à Versailles et Sud-Est à Lyon, issus de la transformation et de la restructuration de neuf bureaux ou centres du service national.

Cette action a consommé **146,5 millions d'euros** en CP dont 118,8 millions pour les dépenses de personnel soit la totalité des dépenses de titre 2 du programme 167. La loi de finances initiale pour 2009 prévoyait des dépenses de personnel à hauteur de 126,3 millions. La rationalisation engagée au sein de la DSN peut expliquer en partie cette baisse. Ainsi, selon les chiffres du rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement, les effets des schémas d'emplois 2008 et 2009, corrigés de diverses mesures catégorielles et générales, participent pour **5 millions d'euros** à la baisse des dépenses de personnel.

Ceci se traduit dans les effectifs puisque pour une prévision de 2 587 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour le programme 167 en loi de finances initiale, la réalisation 2009 est de 2 347 ETPT soit un écart de **239 ETPT** si on prend en considération 1 ETPT transféré hors du ministère. Les responsables du programme expliquent ainsi que les agents dont le poste est appelé à être supprimé dans les prochaines années anticipent leur départ quand une opportunité se présente.

Cependant, l'effet mécanique en termes de diminution des effectifs n'explique pas la totalité de la baisse des dépenses de personnel. Les données du rapport annuel de performances permettent à votre rapporteur spécial de souligner **une faiblesse dans la prévision**.

A titre d'exemple, on remarque une étonnante incapacité à obtenir des prévisions fiables en termes de coût d'entrée et de sortie du programme des personnels civils de catégorie A et des officiers au sein de cette action. Ainsi, le coût d'un personnel civil de catégorie A, estimé à 31 324 euros en entrée et 58 748 euros en sortie, est surévalué de près de 20 % en entrée et de 23 % en sortie. A l'inverse, le coût d'un officier, estimé à 21 409 euros en entrée et 51 393 euros en sortie, est pour sa part sous-évalué de 55 % en entrée et de 18 % en sortie.

Pour ne prendre que la catégorie des officiers, en considérant d'une part les coûts unitaires et, d'autre part les prévisions et réalisations d'emplois pour 2009 – 21 entrées prévues et 22 réalisées, 30 sorties prévues et 47 réalisées - on passe d'une économie prévue de 1,1 million d'euros à une économie réalisée de 2,1 millions d'euros soit un écart de prévision budgétaire de **1 million d'euros** pour cette seule catégorie de personnels.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'encourager une meilleure prévisibilité de la gestion des ressources humaines qui permettra d'établir un budget le plus en phase possible avec la réalité.

Enfin, à l'optimisation revendiquée du fonctionnement de la DSN, s'ajoute la baisse plus importante que prévue dans le PAP 2009 du nombre de jeunes participants à la JAPD qui peut expliquer certains décalages de chiffreages.

Par ailleurs le programme 167 a contribué au programme 743 du compte d'affectation spéciale CAS « Pensions » par le versement en 2009 de

38,5 millions d'euros pour une prévision de 42,2 millions d'euros. Il a également abondé à hauteur de 1,15 million d'euros le programme 146 « Équipement des forces » de la mission « Défense » au travers du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.

b) L'étonnante absence de prévision en matière de commémorations

L'**action 2 « Politique de mémoire »** était dotée de 7 millions d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2009. Grâce à un mouvement interne au programme en provenance de l'action 1 de 810 000 euros, soit plus de 10 % de la ligne des CP de cette action, destinés au financement de la commémoration du soixante-cinquième anniversaire du débarquement, le montant des crédits exécutés s'est élevé à **7,81 millions d'euros**.

Sur cette somme, 2,42 millions ont été dépensés en interventions au travers de transferts à des collectivités essentiellement pour la préparation de cérémonies commémoratives, 1,12 million a été consacré aux dépenses d'investissement et 4,27 millions en dépenses de fonctionnement.

Sur les **3,5 millions d'euros** de dépenses d'investissement prévues en loi de finances initiale pour cette action, seul **1,12 million** a été donc réellement exécuté essentiellement pour des travaux de rénovations de sépultures et de nécropoles. Dans son rapport pour la loi de finances initiale 2009, votre rapporteur spécial s'était félicité que 3,5 millions d'euros soient consacrés « *en 2009 et pour les années suivantes aux travaux de sépulture de guerre et à la création de lieux de mémoire* » en particulier en prévision des commémorations de la Première Guerre mondiale.

La différence entre l'enveloppe initiale et la dépense réalisée (3,5 – 1,12 millions d'euros) se répartit à hauteur de 1,65 million d'euros de CP pour la rénovation et l'entretien de nécropoles mais en dépenses de fonctionnement, et 0,75 million consacré à la commémoration du débarquement.

Ainsi entre le redéploiement en interne de 0,75 million d'euros et l'abondement de 0,81 million de l'action 1, cette action aura consacré une partie non négligeable de ses crédits à cette commémoration, ce qui s'est traduit par exemple par une augmentation de **120 %** des crédits consommés par rapport à la loi de finances initiale pour les « relations publiques : frais de représentation et de manifestation » de cette action qui passent de 990 000 euros en prévision à 2,18 millions exécutés.

Votre rapporteur spécial, tout en notant le bien fondé de ces commémorations, s'interroge donc sur l'absence de prévision d'**une dépense qui pouvait pourtant apparaître comme aisément envisageable, celle de la commémoration du soixante-cinquième anniversaire du débarquement de Normandie.**

2. Un objectif à ne pas négliger : la sensibilisation des plus jeunes à l'esprit de défense

L'objectif de performance du programme 167 se juge au travers de la sensibilisation de chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) de qualité pour un coût maîtrisé. Pour ce faire deux indicateurs existent : le taux de satisfaction de « l'utilisateur » de la JAPD et le coût moyen par participant.

En ce qui concerne le premier indicateur, le taux de satisfaction global est passé de 90,7 % en 2007 et 89 % en 2008 à **81,5 % en 2009** alors que l'objectif, qui est également la cible de performance pour 2010 et 2011, était de 90 %. Cette chute brutale est expliquée par les gestionnaires du programme par le recours à un nouveau test de satisfaction globale informatisé dont l'usage était plus mal aisé que le précédent et qui aurait engendré de ce fait cette baisse.

Parallèlement, le coût par jeune de la JAPD est passé de 180 euros en 2008 à **168 euros en 2009** alors que la cible fixée par le programme pluriannuel avait été fixée à 190 euros. Cette baisse de près de 7 % s'explique en grande partie par les économies de personnels réalisées dans le cadre de la politique de réforme de la DSN.

Votre rapporteur spécial constate une concordance entre la baisse du coût de revient et la baisse du niveau de satisfaction. Prenant acte des explications techniques fournies, il sera vigilant en ce qui concerne l'évolution du premier indicateur, souhaitant qu'il se redresse ou que l'on tire toutes les conséquences de la moindre satisfaction constatée en améliorant l'accueil des jeunes participants à la JAPD.

B. UN PROGRAMME 169 « MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » QUI RÉAGIT À L'ÉVOLUTION DE SA DÉMOGRAPHIE

1. La prépondérance des droits à réparation

Sur les **3 187 millions d'euros** en CP consommés par le programme 169, la part la plus importante est constituée de dépenses directement en rapport avec le droit à réparation. Il s'agit de dépenses d'intervention, très majoritairement, et de fonctionnement.

Ainsi les droits à réparation consomment **98,3 % des crédits** soit **3 132,7 millions d'euros** et se répartissent pour l'essentiel comme suit : l'**action 1 « dette viagère »** représente, avec **2 620,1 millions d'euros**, 82 % de l'ensemble du programme. En ajoutant l'**action 2 « gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité (PMI) »**, avec **207,2 millions d'euros**, et la part de dépenses d'intervention de l'**action 3 « Solidarité »** avec **246,1 millions d'euros**, on atteint un total de 3 073,4 millions d'euros de

dépenses d'intervention. A ceci s'ajoutent d'autres dépenses de fonctionnement comprises dans l'action 3, pour l'essentiel les subventions accordées à l'office national des anciens combattants (ONAC) avec **41 millions d'euros**, et à l'institution nationale des invalides (INI), avec **9,8 millions**.

Le programme 169 contribue fortement, à hauteur de **2 620,1 millions d'euros**, au programme 743 du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » au travers de l'action 1 et de ses sous-actions **pensions militaires d'invalidité (PMI)** et **retraite du combattant**.

Pour couvrir les charges des **pensions militaires d'invalidité**, le CAS « Pension » avait déterminé un besoin prévisionnel 2009 de **1 866,4 millions d'euros**. Au final, la dépense réellement effectuée par le compte d'affectation spéciale aura été de 1 855,84 millions d'euros pour 2009.

Ainsi, alors que la loi de finances initiale prévoyait 1 842 millions pour la contribution de cette sous-action du programme 169 au CAS « Pensions », la prévision initiale du CAS « Pensions » avait conduit à porter à **1 857 millions d'euros** cette contribution en tenant compte d'un excédent versé en gestion 2008 au CAS « Pensions » de 9,4 millions.

La moindre dépense réalisée par le CAS « Pension » aboutit de ce fait à un **trop versé cumulé au CAS « Pensions » pour 2008 et 2009 de 10,56 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial note que paradoxalement la sous-action PMI était évaluée en loi de finances initiale pour 2009 à **1 842 millions d'euros** puis a fait l'objet de plusieurs mouvements d'abondement à hauteur de **15 millions d'euros** provenant majoritairement de l'action 3 « Solidarité » alors que le trop versé cumulé au CAS « Pensions » est de 10,56 millions d'euros et aura augmenté de 1,1 million d'euros entre 2008 et 2009. Ces mouvements sont intervenus après que la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 ait diminué les crédits du programme 169 de 10,59 millions d'euros en CP.

Ici encore un effort de prévisibilité serait à effectuer pour **ne pas multiplier des mouvements contradictoires qui finissent par s'annuler**.

Pour couvrir les charges de la **retraite du combattant**, le CAS « Pensions » avait prévu une dépense de **778,7 millions d'euros** pour une dépense réelle en 2009 au final de 777,56 millions d'euros. Pour répondre à la prévision, la contribution au CAS « Pensions » de cette sous-action a été versée à hauteur de **763,1 millions d'euros** (pour 764 millions prévus) compte tenu des excédents versés en gestion 2008 au CAS « Pensions » pour un montant de 15,6 millions d'euros. L'excédent de gestion du compte d'affectation spéciale en lien avec la retraite du combattant au sortir de l'exercice 2009 sera donc limité à 1,1 million d'euros.

2. Un programme marqué par le début de la réforme de la DSPRS

Le programme a commencé à ressentir dès 2009 les premiers effets des mutations engendrées par le transfert des activités de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) à partir de 2010 et de sa disparition programmée. Plusieurs éléments vont dans ce sens :

- alors que la loi de finances initiale prévoyait un plafond de 1 198 ETPT, la réalisation est inférieure de 24 ETPT ce qui s'explique par le fait que la DSPRS a favorisé les départs se traduisant par des sorties du programme en prévision de la réforme ;

- certains coûts de l'action 5 « Soutien » tels que les transports et déplacements de personnels ont fait l'objet d'une **surconsommation de 35 %** qui s'explique par les nombreuses réunions organisées à Paris dans le cadre de la suppression de la DSPRS.

Votre rapporteur spécial et le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, Janine Rozier, ont publié un rapport d'information¹ qui actualise les effets de la réforme et rappelle que l'ONAC est consacré dans son rôle pivot du système. Dès 2009, la subvention reçue par l'ONAC a progressé de 4,7 % alors que le programme 169 évoluait en sens inverse, avec une baisse de 3,2 %.

3. De nombreux indicateurs pour un rendu difficile à interpréter

Le programme 169 comporte quatre objectifs de performance regroupant neuf indicateurs. Dans les deux-tiers des cas il s'agit d'un ratio du nombre de dossiers traités par agent. Ces indicateurs varient au gré des aléas de gestion et **leur pertinence est contestable**. D'ailleurs, plusieurs d'entre eux, essentiellement quantitatifs, disparaissent en 2010. Globalement, un indicateur de satisfaction de l'utilisateur tel qu'il existe pour le programme 167 pourrait être assez utile.

Votre rapporteur spécial a suivi l'évolution de la réforme de la DSPRS et s'est attaché à vérifier la satisfaction des usagers de ce programme au travers des principales associations d'anciens combattants. Il continuera à observer à l'avenir la qualité des prestations fournies au regard de ces indicateurs au gré de la mise en place de la réforme.

¹ « Réforme de l'administration des anciens combattants : une campagne bien menée », rapport d'information du Sénat n° 488 (2009-2010).

C. UN PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » TROP VITE CONSIDÉRÉ COMME EN VOIE D'EXTINCTION ?

1. Une sous-budgétisation manifeste

Le programme 158 se compose de deux actions, **l'action 1 « Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation »**, qui prend en charge l'indemnisation issue des décrets n° 99-778 du 10 septembre 1999 et n° 2000-657 du 13 juillet 2000, et **l'action 2 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale »** qui traduit les engagements financiers découlant du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004. Les dépenses de ce programme sont constituées pour l'essentiel des indemnisations versées sous forme de rente ou sous forme de capital aux victimes définies par les trois décrets précités.

Le programme 158 est celui pour lequel la prévisibilité apparaît la plus défectueuse. Alors que les crédits de paiement votés en loi de finances s'élevaient à **105,4 millions d'euros**, après différents mouvements de crédits, dont le principal a été inscrit dans la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009, le total des CP ouverts pour l'exercice 2009 s'est monté à 126,2 millions d'euros pour une consommation finale de **125,2 millions d'euros**.

Ainsi on constate une sous-budgétisation de 18,8 % entre la prévision et la consommation. Le chiffre des crédits de paiement consommés est à rapprocher de l'exécution 2008 qui s'élevait à **138,1 millions d'euros**.

Cette sous-budgétisation résulte d'une analyse trop optimiste des responsables du programme qui porte essentiellement sur **l'action 2 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale »**. En effet, se fondant sur la pente nécessairement descendante que ce programme est conduit à suivre en raison de son intitulé et sur son extinction progressive, **l'action 2 a été clairement sous-évaluée**. Le projet annuel de performances pour 2009 prévoyait ainsi une diminution des crédits au titre de 2009 de 3,2 %.

Au final les crédits de paiement consommés pour l'action 2 ont été de **66,9 millions d'euros** pour une prévision votée à **47,7 millions d'euros**, soit une différence de **22,2 millions d'euros** pour l'essentiel couverts par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 précitée. Le différentiel entre les exercices 2008 et 2009 aura donc été de **+35,7 % au lieu des -3,2 % envisagés**.

Trois explications sont avancées par les gestionnaires du programme pour expliquer le besoin de financement plus important que prévu au cours de l'année 2009 :

- la revalorisation des rentes de 2,5 % ;
- la mise en paiement de dossiers appelant des sommes importantes, soit neuf dossiers engageant près de 4,6 millions d'euros ;
- un **afflux supérieur de demandes** par rapport aux prévisions.

Il semble que **la troisième explication concentre l'essentiel du défaut de sous-budgétisation**. En effet, dans le cas de l'action 2, l'administration envisageait une baisse assez importante des demandes d'indemnisation après une phase de forte demande suivant le décret de 2004 ouvrant les droits à indemnisation. Alors que selon cette logique était envisagé pour l'exercice 2009 le dépôt de 244 nouveaux dossiers d'indemnisation (57 % se présentant sous la forme d'une indemnisation en capital et 43 % sous la forme du versement d'une rente), le rapport annuel de performances établit à 926 les décisions d'indemnisation prises en 2009.

En utilisant les données chiffrées du coût unitaire des différents types d'indemnisation tels qu'établis pour 2009, soit un coût unitaire de 4 573,5 euros pour le versement d'une rente et de 27 440,82 euros pour le recours à l'indemnisation en capital, on peut ainsi évaluer ce défaut de prévision lié au nombre de dossiers ouvrant droit à indemnisation à **plus de 14 millions d'euros** si on considère, en outre, les explications apportées par les responsables du programme qui évoquent en 2009 un recours à 70 % des demandeurs au versement de capital dont le coût, par définition, est plus important que celui de la rente sur le premier exercice.

Au final alors que les nouveaux dossiers devaient engendrer une dépense de **4,3 millions d'euros** on aboutit à un chiffre que votre rapporteur évalue à plus de **19 millions d'euros**.

La **mauvaise prévision** des évolutions des demandes sur ce programme constitue **l'explication essentielle de la sous-budgétisation initiale de cette action**.

2. Un effort de rigueur à faire dans l'analyse des coûts du programme

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire 2009, il est nécessaire d'insister pour que les gestionnaires établissent une présentation plus rigoureuse des soutiens que peuvent apporter d'autres programmes au programme 158. Ainsi, des agents de la DSPRS instruisent les dossiers d'indemnisation des victimes tant au titre de l'action 1 (décret de 2000) que de l'action 2 (décret de 2004) du programme 158. Or, le déversement de crédits du programme 169 qui porte sur **162 000 euros n'est**

imputé qu'à l'action 2 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale » alors qu'il bénéficie aux deux actions.

3. Une performance de la gestion améliorable

a) Améliorer les relations entre les différents intervenants de ce programme

Le programme 158 est géré par plusieurs intervenants, ce qui rend assez mal aisée la maîtrise de sa performance et peut expliquer en partie les difficultés évoquées plus haut. La chaîne de prise de décision sur les questions liées aux indemnisations de ce programme s'établit comme suit :

- l'instruction des dossiers est menée, pour ce qui concerne les spoliations, par la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS), et pour ce qui concerne l'aide aux orphelins, par la DSPRS du ministère de la défense ;

- les décisions sont prises par le Premier ministre ;

- la mise en paiement est confiée, par décret, à l'ONAC.

Ainsi, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès des services du Premier ministre relève dans son rapport annuel 2009 que les « *difficultés de financement en fin d'année des indemnisations du programme 158, (...) appellent manifestement une révision des méthodes de prévision de ce type de dépenses par la CIVS et la DSAF.* » Ceci conforte l'analyse de la Cour des comptes qui estime qu'est requise, pour une meilleure gestion de ce programme, une « *amélioration du dialogue budgétaire entre les services de gestion et le CBCM.* »

A l'aune des difficultés de bonne budgétisation du programme 158, votre rapporteur spécial ne peut que **souhaiter un travail plus optimal qui passe par une meilleure circulation de l'information entre les acteurs.**

b) Des indicateurs de performances perfectibles

Le programme 158 se caractérise par un seul objectif de performance : l'amélioration du délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations après l'émission des recommandations favorables. Deux indicateurs précisent, en mois, le délai moyen de paiement pour les résidents français et non résidents.

Plusieurs remarques doivent être faites. Elles corroborent pour plusieurs d'entre elles celles émises par la Cour des comptes :

- alors que le programme 158 concerne trois décrets et deux actions portant sur des catégories de victimes différentes, la mesure de la performance ne s'établit que pour l'indemnisation des victimes au titre du décret n° 99-778 ;

- les dossiers les plus compliqués juridiquement, environ 5 % des dossiers, sont exclus du champ de la moyenne des indicateurs établis ;

- alors que la cible à atteindre en 2011 pour les indicateurs est un délai moyen de paiement des dossiers de 4,5 mois pour les résidents français et 5,5 mois pour les non résidents, ces cibles sont atteintes depuis 2008.

L'ensemble de ces remarques conduisent votre rapporteur spécial à **s'interroger sur la pertinence de ces indicateurs.**

MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial

I. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »	80
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2009 : DES DÉPENSES LARGEMENT CONTRAINTES	80
1. Une exécution budgétaire maîtrisée des crédits accordés en loi de finances initiale (LFI) pour 2009.....	80
2. Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2009.....	81
B. UNE PERFORMANCE TOUJOURS DIFFICILEMENT MESURABLE.....	81
1. L'objectif 1 : « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation ».....	81
2. L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »	82
C. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DE LA CAISSE DE RETRAITES DU CESE.....	83
1. Le défi démographique des prochaines années.....	83
2. Les mesures d'assainissement déjà engagées par le CESE.....	83
3. Des perspectives financières alarmantes.....	84
II. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	85
A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2009	85
1. Une consommation satisfaisante des crédits.....	85
2. Un plafond d'emplois globalement respecté.....	86
B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2009.....	87
1. Une évaluation de la performance toujours complexe.....	87
2. La non prise en compte de la mission de certification	87
3. Des missions de jugement et de contrôle en légère diminution par rapport à 2008.....	88
III. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	89
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME À L'AUTORISATION ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2009.....	89
1. Les modalités de gestion des crédits au cours de l'exercice	89
2. Les données générales de l'exercice budgétaire.....	89
3. Un budget maîtrisé en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).....	90
4. L'intégration des effectifs de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).....	90
B. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT EN PROGRÈS	90
1. La réduction des délais de jugement demeure l'objectif principal.....	90
2. Les résultats décevants de la CNDA.....	91
3. La qualité des décisions juridictionnelles est maintenue	92
4. La productivité des magistrats et des agents de greffe présente des évolutions contrastées.....	92

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » est constituée de **trois programmes** : « Conseil économique, social et environnemental »¹, « Cour des comptes et autres juridictions financières », « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ».

Au sein de ces programmes, s'est progressivement imposée **une logique de performance**, en conformité avec les préconisations et l'esprit de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives mettent d'autant plus aisément en œuvre la démarche de performance que celle-ci imprègne, depuis déjà un certain temps, leurs réflexions et leurs activités (préexistence de statistiques sur les délais de jugement par exemple). De même, la Cour des comptes et les autres juridictions financières ont amélioré leur mesure de la performance, selon les vœux exprimés par le Parlement. Enfin, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) se prête volontiers au questionnement de votre rapporteur spécial, même si la fonction consultative de cette assemblée constitutionnelle rend mal aisée une mesure de la performance.

Votre rapporteur spécial examinera successivement les trois programmes, une vision d'ensemble de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » pouvant difficilement être adoptée étant données **les spécificités de chacune des institutions qui la composent**.

¹ En vertu de la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République n° 2008-724 du 23 juillet 2008, le Conseil économique et social (CES) a changé de dénomination pour devenir le Conseil économique, social et environnemental (CESE). La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » a intégré ce changement de dénomination à l'occasion de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

I. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »

Le programme 126 « Conseil économique, social et environnemental » est **exclusivement consacré au CESE**, assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics et représentant les différentes catégories socio-professionnelles de la Nation. Il a **pour finalité de permettre au CESE d'exercer les fonctions qui lui sont confiées par le titre XI de la Constitution, à savoir assurer le concours de la société civile au processus de décision publique en matière de politique économique et sociale.**

Malgré la nature de ses activités (conseil, dialogue), le CESE s'est engagé sur la voie de l'adaptation à la LOLF.

L'autonomie de gestion dont il bénéficie respecte la logique de rationalité des dépenses, comme en atteste cette année encore la bonne maîtrise de l'exécution budgétaire. Il est vrai que ses dépenses sont largement contraintes. Dans ce contexte, la mesure de la performance reste toujours difficile à apprécier mais tend à se perfectionner.

A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2009 : DES DÉPENSES LARGEMENT CONTRAINTES

1. Une exécution budgétaire maîtrisée des crédits accordés en loi de finances initiale (LFI) pour 2009

Sur les 36,45 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) votés en LFI pour 2009, la totalité des dotations a été ouverte en 2009 et **35, 90 millions d'euros ont été consommés en AE et en CP, soit un taux de consommation global des crédits s'élevant à 98,5 %.**

Données générales d'exécution du programme « Conseil économique, social et environnemental »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Prévus en LFI 2009	Ouverts en 2009	Annulés en 2009	Consommés en 2009	Prévus en LFI 2009	Ouverts en 2009	Annulés en 2009	Consommés en 2009
Programme 126 : « Conseil économique, social et environnemental »	36,944	36,944	0,000	36,732	36,944	36,944	0,000	36,732
<i>dont titre 2</i>	<i>29,985</i>	<i>29,985</i>	<i>0,000</i>	<i>29,773</i>	<i>29,985</i>	<i>29,985</i>	<i>0,000</i>	<i>29,773</i>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil économique, social et environnemental » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

2. Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2009

Le présent programme s'appuie, cette année encore, sur un total de **158 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), soit un écart de 4 ETPT en moins par rapport au plafond d'emploi fixé** en loi de finances initiale. Cet écart correspond au recours, par le CESE, à des emplois à temps partiels.

Sur les **29,98 millions d'euros de dépenses de personnel** prévus en LFI (soit plus de 81 % du total des crédits du présent programme), plus de 99 % des crédits ont été consommés. Ce niveau de consommation témoigne, à nouveau, d'un **bon calibrage des dépenses inscrites en LFI**.

B. UNE PERFORMANCE TOUJOURS DIFFICILEMENT MESURABLE

Par nature, le CESE, assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative, se prête mal à la mesure de la performance. Aussi, les indicateurs associés aux deux objectifs mesurent plus une activité qu'une performance à proprement parler.

1. L'objectif 1 : « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »

Cet objectif étant difficilement mesurable en termes de performance, le rapport annuel de performances (RAP) reflète surtout l'activité du CESE.

Ainsi, la lecture du RAP nous apprend que **le nombre d'avis rendus au Gouvernement a été en très forte diminution en 2009** (2 avis rendus

contre 8 en prévision actualisée en cours d'année). **Cette réduction n'a pas été compensée par une augmentation correspondante du nombre d'auto-saisines**, variable d'ajustement de l'activité du CESE, en raison des incertitudes sur la mise en œuvre de la réforme institutionnelle.

En ce qui concerne l'indicateur relatif à l'échange et au dialogue, une **légère diminution du nombre de réunions plénières** et une **augmentation des colloques** organisés par le CESE (ou en partenariat) peuvent être constatées.

S'agissant des **relations avec le Parlement, il convient de souligner une légère augmentation des échanges**, mais cette mesure est désormais assez **globale** puisque cet indicateur a fait l'objet d'une simplification. Ne figurent plus désormais que le nombre d'auditions de membres du CESE devant le Parlement (14 en 2009 contre 12 en 2008) et le nombre de parlementaires auditionnés en section au CESE (10 en 2009 contre 9 en 2008).

Enfin, le sous-indicateur devant rendre compte de la qualité moyenne de l'image du CESE auprès d'un public cible n'a pu être renseigné en 2009, le CESE ayant préféré attendre le vote de la loi organique afin de mieux adapter le futur questionnaire d'enquête.

2. L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »

Ce second objectif est mesuré par quatre indicateurs d'inégale pertinence.

L'indicateur mesurant le délai d'émission des avis rendus par le CESE illustre traditionnellement la valeur de variable d'ajustement que représentent les avis rendus sur auto-saisine. En effet, les avis sur saisine gouvernementale, traités en priorité, sont soumis à des délais fixés par le Gouvernement lui-même et ne sont donc plus mentionnés dans cet indicateur. En 2009, le délai moyen d'émission des avis sur auto-saisine a très fortement baissé, passant de 350 jours à 228 jours. **La raison de cette diminution tient au fait que le mandat des membres du CESE devant initialement arriver à échéance en septembre 2009¹, les rapporteurs ont du hâter la fin de leurs travaux pour les rendre avant la fin de la mandature.**

L'indicateur mesurant l'assiduité aux réunions traduit bien le degré d'implication des membres du CESE. L'assiduité en plénière se situe à un niveau légèrement inférieur à celui de 2008, soit 83 %. En réunion de section, le pourcentage est de 60 %, et apparaît donc stabilisé par rapport à 2008 mais guère à la hauteur des prévisions pour 2009 (fixées à 64 %).

La maîtrise des **dépenses de fonctionnement** est évaluée par le ratio de ces dépenses rapportées au nombre de membres du CESE.

¹ La loi organique (n°2009-966) du 3 août 2009 a prorogé le mandat des membres du CESE pour une durée d'un an maximum.

Cet indicateur passe de 18 857 euros en 2008 à 18 345 euros en 2009, soit une baisse de 2,7 %.

L'indicateur rendant compte **des échanges d'expériences avec les institutions étrangères**, exprimés par le nombre de délégations étrangères reçues, ne traduit pas réellement la performance du CESE et une augmentation de la valeur de cet indicateur ne constitue pas un but en soi. Il peut être relevé qu'en 2009, 23 délégations ont été reçues, soit 3 de plus que ce qui était prévu.

C. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DE LA CAISSE DE RETRAITES DU CESE

La Caisse de retraites a connu, depuis sa création, une forte croissance du nombre de ses retraités : créée, en 1958, avec 49 ayant-droits, elle comprenait 400 retraités en 1980 et 790 fin 2009. L'augmentation du nombre des ayants-droits a commencé à poser problème dès le début des années 1970. Au début de l'année 2010, la Caisse de retraite comptait 233 cotisants, pour un **montant annuel total de cotisations de 1 233 834 euros**. Or, le **montant annuel total de pensions versées est de 9 923 967 euros**.

1. Le défi démographique des prochaines années

Le nombre d'ayant-droit devrait progresser au cours des prochaines années sous un triple effet démographique :

- **l'allongement de la durée de la vie et donc de la durée de perception de la retraite du CESE** (à ce titre la féminisation du CESE inscrite dans le projet de loi organique adopté par le Sénat le 27 mai dernier, et actuellement en cours d'examen par le Conseil constitutionnel, devrait amplifier encore ce phénomène, du fait de l'espérance de vie plus importante des femmes) ;

- **le renouvellement de septembre 2010 qui devrait faire diminuer l'âge moyen** des ayant-droits (actuellement de 74 ans) ;

- **l'augmentation du taux de non-renouvellement** des membres du CESE à la fin de la mandature en cours (sous l'effet de la représentation de nouvelles catégories, du rajeunissement et de la parité, instaurés par la loi organique). Le CESE estime ce taux à 75 %.

2. Les mesures d'assainissement déjà engagées par le CESE

Les dernières mesures, adoptées en 2009, reposaient sur deux décisions principales :

- la suppression de la pension proportionnelle qui permettait, moyennant décote, de percevoir sa pension avant soixante ans ;

- la forte diminution du taux de la pension de réversion (passée de 66 % à 50 %).

Toutefois, ces mesures ne permettront vraisemblablement pas de supporter l'augmentation du nombre des ayants-droits après 2010.

Le régime actuel de la Caisse de retraite des membres et anciens membres du CESE

Les ressources de la Caisse sont constituées par une retenue opérée chaque mois sur l'indemnité des membres du Conseil, une subvention inscrite dans la dotation du Conseil (égale au double des cotisations des membres) et l'inscription au budget du CESE des sommes nécessaires pour assurer son fonctionnement

Le taux de cotisation des conseillers est de 7,85 %, et de 15,7 % pendant leur premier mandat.

A ce jour, la pension moyenne mensuelle est de 1 184 euros, pour un âge moyen de 74 ans pour les pensionnés directs et de 80,7 ans pour les bénéficiaires de pensions de réversion.

Source : CESE, réponses au questionnaire parlementaire adressé par votre rapporteur spécial

3. Des perspectives financières alarmantes

Le renouvellement de septembre 2010 devrait entraîner, avec une hypothèse de 100 nouvelles retraites et donc un total de 890 ayants droits, une augmentation du montant des retraites de plus de 1,4 million d'euros, portant à **plus de 10 millions d'euros le coût du financement des pensions**, net des cotisations des conseillers, à la fin 2011 (première année complète de paiement après le renouvellement).

Selon les réponses apportées à votre rapporteur spécial par le CESE, la direction du budget a accepté un **abondement de crédits budgétaire à hauteur de 2,3 millions d'euros en 2013** pour assurer la viabilité au moins à court terme de la caisse. Mais avec une hypothèse de 60 nouvelles retraites après le renouvellement de 2015, le financement minimum pourrait être supérieur à 11 millions d'euros (contre 6,2 millions d'euros actuellement). Votre rapporteur spécial considère que cette mesure budgétaire ne peut être qu'une solution de transition et **estime que des efforts doivent être réalisés en profondeur, impliquant nécessairement une refonte du règlement intérieur de la Caisse des retraites.**

II. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »

Le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » correspond au budget de **la Cour des comptes et des 26 chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**.

Les crédits du présent programme sont gérés au sein d'un budget opérationnel de programme (BOP) central. Les crédits déconcentrés au niveau des CRTC ont fait l'objet de délégations au sein de BOP locaux.

La LOLF a induit **un système de contrôle de gestion et une déconcentration des crédits de fonctionnement** fondés sur un principe de responsabilité accrue des gestionnaires, en particulier dans les CRTC.

En outre, les crédits du présent programme sont assujettis à un **contrôle simplifié** puisqu'ils ne sont soumis qu'à l'avis du contrôleur financier et non à son visa.

A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2009

1. Une consommation satisfaisante des crédits

En LFI pour 2009, 205,68 millions d'euros d'AE et 207,48 millions d'euros de CP ont été votés, montants auxquels il convient d'ajouter 2,6 millions d'euros en AE et en CP au titre des fonds de concours et des attributions de produits (dont 1 million d'euros sur le titre 2).

Les divers mouvements de crédits issus d'arrêtés de reports, d'un décret d'avance et d'une annulation par la loi de finance rectificative du 30 décembre 2009 portent le total des crédits ouverts, en 2009 ; à **210,5 millions d'euros en AE et 211,9 millions d'euros en CP**.

Données générales d'exécution du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières »

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouverts en 2009*	Consommés en 2009	Ouverts en 2009*	Consommés en 2009
Cour des comptes et autres juridictions financières	210,53	192,10	211,96	199,25
dont titre 2	171,40	161,87	171,40	161,87

* y compris fonds de concours et attribution de produits

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Cour des comptes et autres juridictions financières » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

En exécution 2009, **192,1 millions d'euros ont été consommés en AE et 199,2 millions d'euros en CP**, soit des taux d'exécution s'élevant respectivement à 92,2 % et 94,8 % par rapport aux crédits ouverts en LFI.

Par rapport à l'exercice 2008, **la consommation des crédits du présent programme a progressé de + 3,26 % en AE et + 4,13 % en CP.**

2. Un plafond d'emplois globalement respecté

Les effectifs du présent programme s'élèvent à 1 800 ETPT en fin d'exercice.

Cette année encore, on constate un écart entre le nombre d'ETPT réalisés et le plafond d'emploi fixé par la LFI. En 2009, cet **écart représente 41 ETPT de moins que le plafond**, (fixé par la LFI à 1 841 ETPT).

Corrélativement, sur les 170,4 millions d'euros de dépenses de personnels (hors fonds de concours d'un montant de 1 million d'euros) prévus en LFI (soit 81,1 % du total des CP du programme), **161,87 millions d'euros ont été consommés (en AE et en CP), soit un taux de consommation de près de 95 %.**

B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2009

A l'instar des années précédentes, on peut relever que **la mesure de la performance du présent programme demeure délicate.**

1. Une évaluation de la performance toujours complexe

La définition d'indicateurs pertinents pour mesurer la performance sur les trois objectifs correspondant aux principales missions de la Cour des comptes et des CRCT (**le contrôle de la régularité des comptes publics, l'amélioration de la gestion publique et les relations avec les responsables nationaux, locaux et les citoyens**) est **complexe**. Cette remarque est d'ailleurs récurrente et commune aux trois programmes de la mission.

En effet, la qualité d'un rapport ou la part imputable aux travaux des juridictions financières dans l'amélioration de la gestion publique sont difficilement mesurables par des indicateurs. De même les indicateurs de délais ne témoignent pas forcément de la performance réalisée.

Pour autant, cette année encore, il y a lieu de se féliciter du fait que **les juridictions financières se sont inscrites dans une démarche de performance et une réflexion approfondie sur l'amélioration des indicateurs**, qui devrait aboutir au terme de la mise en œuvre de la réforme annoncée des juridictions.

2. La non prise en compte de la mission de certification

Les missions incombant à la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat et de la Sécurité sociale ont cette année encore été assurées à 100 %. Il est vrai que ces missions de certification revêtent un caractère obligatoire et mobilisent prioritairement les moyens humains de la Cour.

Cette activité ne fait cependant l'objet d'aucun indicateur particulier, ce que regrette votre rapporteur spécial. En effet, depuis la réalisation de la maquette du présent programme ces missions n'ont cessé de monter en charge pour atteindre aujourd'hui ce ratio de 100 %, portant sur des sommes considérables. **Il serait désormais normal que cette mission essentielle de la Cour soit intégrée à part entière à la mesure de la performance de la Cour des comptes.** Votre rapporteur spécial souhaite que la future réflexion sur l'amélioration des indicateurs prenne en compte cette remarque.

3. Des missions de jugement et de contrôle en légère diminution par rapport à 2008

Les missions de jugement des comptes publics (action 1) et de contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique (action 2), missions originelles de la Cour des comptes et des CRTC, ont connu une légère diminution en 2009.

S'agissant de la proportion de la masse financière jugée (indicateur 1.1), **la prévision initiale de 15 %-25 % pour l'Etat a dû être révisée à 10 %-18 % en milieu d'année pour s'établir en réalisation définitive à 12 %.**

L'analyse des résultats explique ce niveau de réalisation par la moindre importance des organismes contrôlés et par la mise en œuvre de la réforme des procédures juridictionnelles, ayant occasionné un allongement de la durée de certains contrôles.

En ce qui concerne l'indicateur relatif à la **proportion des entités contrôlées par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières** (indicateur 2.1), la Cour réalise 20 % en 2009, conformément à la prévision mais nettement en diminution par rapport à l'exécution de 2008 (24,1 %). Les CRTC peinent à remplir l'objectif de 15 %-25 % (15 % réalisés).

Enfin, s'agissant du **suivi par les juridictions financières des travaux insérés dans leurs rapports publics**, la réalisation 2009, chiffrée à 30 %, est en-deçà des prévisions (33 % en LFI et 35 % en prévision intermédiaire) et très nettement inférieure au résultat de 2008 (37,6 %).

Cette baisse de l'indicateur s'explique en fait par l'accent mis par les juridictions financières sur le suivi des référés en 2009, alors que ceux-ci n'entrent pas dans le décompte des insertions. **Votre rapporteur spécial s'interroge : afin que l'indicateur soit plus fidèle aux activités des juridictions financières, ne faudrait-il pas dès lors, inclure ces référés dans la somme des insertions ?**

La réalisation des travaux s'effectue dans **des conditions de délai satisfaisantes mais également en baisse**. Ainsi, le taux de respect des délais est-il de 90 % pour la Cour des comptes et de 89 % pour les CRTC, performance peu ou prou conforme à l'objectif intermédiaire mais très inférieure aux performances du dernier exercice qui s'établissaient à 100 % pour la Cour et à 96 % pour les CRTC.

III. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME À L'AUTORISATION ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2009

1. Les modalités de gestion des crédits au cours de l'exercice

En exécution 2009, le schéma de gestion des crédits a suivi les mêmes modalités qu'en 2008. Le présent programme ne comprend qu'un **budget opérationnel de programme (BOP)**. Ce BOP est lui-même subdivisé en **98 unités opérationnelles (UO)**, à raison d'une UO par juridiction, par service gestionnaire du Conseil d'Etat et par préfet responsable de la paye des agents de greffe.

Le BOP de la justice administrative a ainsi été administré par le secrétaire général du Conseil d'Etat. Le secrétaire général a lui-même délégué à chaque président de juridiction, en leur qualité d'ordonnateur secondaire, un budget de fonctionnement accompagné de moyens en personnels, en informatique et en immobilier. Cette délégation a eu pour contrepartie **une batterie d'objectifs** à atteindre, préalablement définie lors d'un dialogue de gestion.

2. Les données générales de l'exercice budgétaire

Les conditions générales d'exécution budgétaire du présent programme sont présentées dans le tableau suivant.

Données générales de l'exécution du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives

(en euros)

Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
311 215 844	305 411 089	300 843 273	297 114 969	96,70%	97,3 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

3. Un budget maîtrisé en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)

La consommation des AE et des CP au sein du présent programme ressort, en clôture d'exercice, à un niveau très satisfaisant. Ainsi, le taux d'exécution des AE est-il de 96,7 %, tandis que celui des CP s'établit à 97,3 %.

Pour autant, **les dépenses de fonctionnement** (titre 3) ont excédé de 4 millions d'euros, soit 8,9 %, l'ouverture de crédits réalisée en LFI pour 2009, et ont finalement atteint 48,9 millions d'euros. Ce dépassement est dû, à hauteur de 2,4 millions d'euros, aux dépenses d'aménagement du bâtiment pris à bail pour l'installation du nouveau tribunal administratif (TA) de Montreuil, imputées en titre 3, alors qu'elles avaient été inscrites en investissement (titre 5) dans le projet annuel de performance pour 2009.

Les dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent, pour leur part, une sous-consommation notable, puisqu'elles s'élèvent à 9,1 millions d'euros pour une enveloppe initialement dotée de 16 millions d'euros (soit un taux de consommation de seulement 56,9 %). Toutefois, cette sous-consommation constitue une « illusion d'optique », dans la mesure où elle renvoie en fait à l'imputation erronée en gestion de certaines dépenses réalisées dans le cadre d'opérations immobilières comme indiqué *supra*.

4. L'intégration des effectifs de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

Entre 2008 et 2009, les effectifs du présent programme devaient bénéficier d'un **accroissement de 335 ETPT pour passer de 2 927 à 3 262**.

Cette hausse tenait en particulier à l'intégration des effectifs de **la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**. Le plafond d'emplois de cette juridiction était fixé en LFI à 268 ETPT. Cependant, la réalisation effective ne s'est élevée finalement qu'à **223 ETPT**.

Globalement, le plafond d'emplois du programme n'a donc été consommé qu'à hauteur de **3.262 ETPT**.

B. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT EN PROGRÈS

1. La réduction des délais de jugement demeure l'objectif principal

L'évolution des délais moyens de jugement des affaires constatés en 2009 est globalement satisfaisante pour les trois niveaux de juridictions (Conseil d'Etat, CAA et TA) avec toutefois quelques nuances.

Devant le Conseil d'Etat, le délai moyen prévisible des affaires en stock s'établit à 9 mois et 15 jours, soit un niveau stable par rapport à 2008 et inférieur à la prévision arrêtée par le PAP pour 2009 (10 mois). Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'élève, pour sa part, à 1 an 6 mois et 9 jours, en baisse de 9 jours par rapport à 2008 mais supérieur à la prévision (1 an et 5 mois).

La situation devant **les CAA** s'est nettement améliorée en 2009. Le délai moyen prévisible des affaires en stock est passé de 1 an et 21 jours en 2008 à **1 an et 8 jours**. De même, le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires a régressé de 1 an 4 mois et 25 jours en 2008 à 1 an 3 mois et 22 jours. Un autre élément de satisfaction réside dans la poursuite du mouvement de résorption du stock d'affaires, la proportion d'affaires en stock depuis plus de 2 ans passant de 6,3 % en 2008 à 5,1 % en 2009.

Dans **les TA**, la croissance soutenue du nombre d'affaires jugées a permis, d'une part, de réduire le nombre d'affaires en instance (22,1 % en 2009 contre 24,7 % en 2008) et, d'autre part, d'améliorer le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock qui s'établit à **11 mois et 25 jours**. Concernant le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires, l'objectif fixé (2 ans et 2 mois) n'a pas pu être atteint mais ce délai est toutefois inférieur de 18 jours à la réalisation en 2008.

2. Les résultats décevants de la CNDA

Les résultats enregistrés par la CNDA constituent **l'un des principaux sujets de préoccupation** au regard de la performance du programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ».

En effet, alors que le PAP pour 2009 fixait un objectif de huit mois et quinze jours, et une cible de six mois en 2011 s'agissant du délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, ce délai s'est élevé à **un an trois mois et neuf jours** en 2009. Il convient par ailleurs de rappeler qu'en 2008 ce délai était de dix mois et deux jours.

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2009 indique que cette contre-performance s'explique par plusieurs facteurs : *« les changements très importants intervenus tout au long de l'année 2009 pour moderniser et rationaliser l'organisation et le fonctionnement de la CNDA ont coïncidé avec, d'une part, un retournement de tendance de la demande d'asile qui est repartie en forte hausse ce qui s'est traduit par une progression importante des requêtes adressées à la Cour (+ 16 % en 2009) et, d'autre part, l'extension du bénéfice de l'aide juridictionnelle qui a allongé la durée des audiences et contribué à augmenter le nombre des renvois »*.

Conjointement avec son collègue Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial des crédits de la mission « Immigration », votre rapporteur spécial a engagé en 2010 une mission de contrôle budgétaire sur l'organisation et le fonctionnement de la CNDA. Il ne manquera donc pas d'assurer un suivi attentif de l'évolution de la performance de cette

juridiction dans les mois à venir et de faire un certain nombre de recommandations afin de l'améliorer.

3. La qualité des décisions juridictionnelles est maintenue

Les taux d'annulation des décisions rendues par une juridiction de niveau inférieur sont satisfaisants : 15,6 % pour les annulations des jugements des TA prononcées par les CAA, par exemple.

A cet égard, le taux d'annulation par le Conseil d'Etat des décisions de la CNDA (12 % pour une prévision de moins de 1,5 %) n'est pas réellement significative étant donnée le faible nombre de décisions rendues (265 décisions en 2009).

Votre rapporteur spécial se félicite de constater que le volume important d'affaires jugées ne se traduit donc pas par une moindre qualité des décisions rendues par les juridictions administratives quel que soit leur niveau.

4. La productivité des magistrats et des agents de greffe présente des évolutions contrastées

L'efficience des juridictions est mesurée dans le RAP par le nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe. De ce point de vue, **vos rapporteur spécial constate que la productivité au sein des juridictions administratives à évolué de manière très différenciée selon les degrés de juridiction.**

Ainsi, de ce point de vue, **la performance enregistre un certain tassement au Conseil d'Etat.** Alors que le nombre d'affaires réglées par membre du Conseil d'Etat était de 86 en 2008, il est désormais de 83. De même, s'agissant du nombre d'affaires réglées par agent de greffe, celui-ci est passé de 152 en 2008 à 146 en 2009. Selon le RAP pour 2009, *« les efforts consentis pour assainir le stock ont conduit à une légère baisse en volume du nombre d'affaires traitées et à une diminution mécanique de la productivité des membres du Conseil d'Etat ».*

Une même stabilisation de la performance peut être relevée dans les TA où chaque magistrat a traité en moyenne 276 affaires en 2009 contre 275 en 2008 et chaque agent de greffe a pris en charge 187 affaires en 2009 contre 185 en 2008. Il convient toutefois de rappeler qu'en 2008 la productivité des magistrats des TA avait connu une forte progression de 5 %.

Dans les CAA, la productivité progresse tant pour les magistrats que pour les agents des greffes : 115 affaires traitées par magistrat en 2009 contre 109 en 2008 et 88 affaires traitées par agent contre 81 en 2008.

MISSION « CULTURE »

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial

I. 2009, ANNÉE D'ABONDANCE POUR LA MISSION « CULTURE »	94
A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION CONTINUE	94
1. <i>Une exécution en augmentation de 3 % par rapport à 2008 et une consommation satisfaisante des crédits</i>	94
2. <i>Une masse salariale en hausse sous l'effet des mesures catégorielles</i>	97
B. UNE ANNÉE MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE	98
1. <i>Les crédits mis en œuvre par l'Etat</i>	98
2. <i>Le volet « opérateurs »</i>	99
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	100
A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »	100
1. <i>Une consommation supérieure de 100 millions d'euros à la prévision</i>	100
2. <i>Performance : des résultats mitigés</i>	101
B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »	102
1. <i>Une exécution conforme à la prévision</i>	102
2. <i>Une performance contrastée</i>	103
C. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	104
1. <i>Une consommation des crédits en retrait</i>	104
2. <i>Une performance difficile à évaluer</i>	104

I. 2009, ANNÉE D'ABONDANCE POUR LA MISSION « CULTURE »

La progression en valeur des dépenses de la mission « Culture » constatée depuis le début de la législature ne s'est pas démentie en 2009, et a même connu une accélération sous l'effet du Plan de relance.

A. DES CRÉDITS EN PROGRESSION CONTINUE

Dans un contexte de relative « aisance » financière, pour reprendre le vocable employé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel¹, le ministère a affiché des taux de consommation de crédits satisfaisants et partiellement résorbé ses restes à payer.

1. Une exécution en augmentation de 3 % par rapport à 2008 et une consommation satisfaisante des crédits

Alors que les crédits de paiement de la mission avaient augmenté de 1,58 % de 2007 à 2008 à périmètre courant, **cette progression s'est établie à 3 %** de 2008 à 2009, année au cours de laquelle 2,9 milliards d'euros (CP) ont été exécutés.

Progression des crédits exécutés sur la mission « Culture »

(CP en euros)

Programmes	2007	2008	2009
Patrimoines	1 153 853 432	1 183 606 551	1 260 747 095
Création	794 787 493	811 130 302	821 762 263
Transmission des savoirs...	826 233 534	823 860 534	820 832 803
Total mission	2 774 874 459	2 818 597 387	2 903 342 161
<i>Evolution / n-1</i>		1,58%	3,01%

Source : commission des finances

Cette évolution n'affecte pas également tous les programmes, puisque **le programme 175 « Patrimoines » voit ses crédits de paiement augmenter de 6,52 %, notamment sous l'effet du Plan de relance (cf. infra)**, contre seulement +1,31 % pour le programme 131 « Création », et cependant que le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » voit sa dotation diminuer de 0,37 %. Ces évolutions transparaissent également dans les écarts à la **prévision**, qui s'établissent à +8,7 % pour le programme 175, +1,53 % pour le programme 131 et -4,22 % pour le programme 224 (cf. tableau général d'exécution ci-dessous). Les ouvertures de crédits en gestion ont été importantes, atteignant un **montant net des annulations de 148 millions d'euros**.

¹ Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable près le ministère de la culture et de la communication, relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2009 – 21 mai 2010.

Tableau général d'exécution des crédits de la mission « Culture » en 2009

(CP, en euros)

	Exécuté 2008	LFI 2009	Exécuté 2009	Ecart à l'exécution 2008		Ecart à la prévision 2009	
				Euros	%	Euros	%
Patrimoines	1 183 606 551	1 159 792 626	1 260 747 095	77 140 544	6,52%	100 954 469	8,70%
1 - Patrimoine monumental et archéologique	385 682 781	348 451 896	439 677 308	53 994 527	14,00%	91 225 412	26,18%
2 - Architecture	28 134 471	25 444 477	29 602 185	1 467 714	5,22%	4 157 708	16,34%
3 - Patrimoine des musées de France	444 363 702	450 180 557	451 837 444	7 473 742	1,68%	1 656 887	0,37%
4 - Patrimoine archivistique et célébrations nationales	70 467 691	80 285 171	88 093 248	17 625 557	25,01%	7 808 077	9,73%
5 - Patrimoine écrit et documentaire	214 322 652	208 772 000	204 734 244	-9 588 408	-4,47%	-4 037 756	-1,93%
6 - Patrimoine cinématographique	21 987 723	22 466 146	22 711 674	723 951	3,29%	245 528	1,09%
7 - Patrimoine linguistique	4 006 430	4 187 632	4 379 330	372 900	9,31%	191 698	4,58%
8 - Acquisition et enrichissement des collections publiques	14 641 101	20 004 747	19 711 662	5 070 561	34,63%	-293 085	-1,47%
Création	811 130 302	809 345 236	821 762 263	10 631 961	1,31%	12 417 027	1,53%
1 - Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	655 090 992	649 482 056	668 517 925	13 426 933	2,05%	19 035 869	2,93%
2 - Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	89 410 826	87 106 560	88 365 275	-1 045 551	-1,17%	1 258 715	1,45%
3 - Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture	29 616 791	31 032 850	30 101 788	484 997	1,64%	-931 062	-3,00%
4 - Economie des professions et des industries culturelles	37 011 693	41 723 770	34 777 275	-2 234 418	-6,04%	-6 946 495	-16,65%
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	823 860 534	856 960 813	820 832 803	-3 027 731	-0,37%	-36 128 010	-4,22%
1 - Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle	321 979 845	330 109 535	324 073 762	2 093 917	0,65%	-6 035 773	-1,83%
2 - Soutien à l'éducation artistique et culturelle	32 920 475	32 855 211	33 925 067	1 004 592	3,05%	1 069 856	3,26%
3 - Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé	31 523 754	29 458 000	28 165 510	-3 358 244	-10,65%	-1 292 490	-4,39%
4 - Actions en faveur de l'accès à la culture	60 233 136	59 775 043	54 173 944	-6 059 192	-10,06%	-5 601 099	-9,37%
6 - Action culturelle internationale	21 528 475	19 089 609	20 384 753	-1 143 722	-5,31%	1 295 144	6,78%
7 - Fonctions de soutien du ministère	355 674 849	385 673 415	360 109 767	4 434 918	1,25%	-25 563 648	-6,63%
Total mission	2 818 597 387	2 826 098 675	2 903 342 161	84 744 774	3,01%	77 243 486	2,73%

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009.

Nonobstant cette relative « abondance », **le ministère affiche des taux d'exécution très satisfaisants des crédits de paiement ouverts**. Ces taux atteignent 99,28 % pour le programme 175 « Patrimoines », 99,7 % pour le programme 131 « Création » et 97,98 % pour le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Dans sa note d'exécution budgétaire de la mission « Culture », la Cour des comptes relève que ces chiffres « *témoignent des efforts du ministère pour améliorer l'exécution et semblent infirmer l'hypothèse antérieure de la Cour d'un goulet d'étranglement lié à la capacité des services à engager et consommer effectivement les crédits* ».

Le niveau élevé des crédits et leur forte consommation ont également permis de **réduire les restes à payer** du ministère, indicateur auquel votre rapporteur spécial est attaché, en tant qu'il mesure la **soutenabilité budgétaire** des politiques culturelles. Après une diminution de près de 15 % pour l'ensemble de la mission entre 2007 et 2008, les restes à payer connaissent une nouvelle baisse, cette fois de 12 % entre 2008 et 2009.

Ces résultats doivent toutefois être **interprétés avec prudence**, non seulement parce que la comptabilisation des engagements demeure techniquement problématique pour l'ensemble du budget de l'Etat, mais aussi parce que **la tendance constatée en 2009 s'inversera en 2010** dans le cadre de la mission « Culture »¹, en raison du lancement de nouvelles opérations pluriannuelles d'investissement².

Evolution des restes à payer de la mission « Culture »

(en euros)

Programmes	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
	RAP 2008	RAP 2009	RAP 2009
Patrimoines	874 855 093	791 479 385	716 630 632
Création	104 926 094	84 140 107	82 699 184
Transmission des savoirs...	167 371 937	103 977 450	59 370 206
Total mission	1 147 153 124	979 596 942	858 700 022
<i>Evolution / n-1</i>		-14,61%	-12,34%

Source : commission des finances, d'après les projets annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008 et 2009.

¹ Selon les réponses fournies par le ministère de la culture et de la communication à votre rapporteur spécial, dans le cadre de la préparation de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, l'estimation des restes à payer à fin 2010 était de 955,23 millions d'euros pour le programme 175, 283,66 millions d'euros pour le programme 131 et 172,91 millions d'euros pour le programme 224.

² Dont les aménagements du site Richelieu de la Bibliothèque nationale de France, la construction du Musée des civilisations d'Europe et de Méditerranée, du centre des archives de Pierrefitte, de la Philharmonie de Paris ou des travaux de l'école nationale supérieure d'architecture de Strasbourg.

2. Une masse salariale en hausse sous l'effet des mesures catégorielles

A périmètre constant, **la masse salariale de la mission augmente de 2,1 millions d'euros entre 2008 et 2009**, pour s'établir à 424,8 millions d'euros. De fait, si l'évolution du schéma d'emplois permet une économie de 6,4 millions d'euros, complétée par une économie « mécanique » de 0,6 million d'euros liée au glissement vieillesse-technicité, **les mesures générales et les mesures de revalorisations catégorielles¹ accroissent la masse salariale de respectivement 3,2 et 4,7 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial observe, en particulier, que la **nouvelle grille de rémunération prévue pour les agents contractuels** du ministère génère un surcoût global de 1,6 million d'euros en 2009, mais dont l'effet en année pleine devrait atteindre 2,7 millions d'euros.

Au total, et bien qu'en valeur absolue, ces montants soient peu significatifs à l'échelle de la mission, **il n'est pas anodin de constater que les mesures salariales décidées par le ministère ont pour effet d'annuler 70 % des gains budgétaires issus des réductions d'effectifs**.

Eléments salariaux en 2009

(en millions d'euros)

Facteurs d'évolution de la masse salariale	175	131	224	Mission
Solde exécution 2008 retraitée	110,4	42,2	270,1	422,7
<i>Exécution 2008 hors CAS Pensions</i>	110,8	42,5	267,3	420,6
<i>Changements de périmètre 2009-2008</i>	-0,1	-0,1	3,6	3,4
<i>Débasage-rebasage dépenses non reconductibles</i>	-0,2	-0,1	-0,8	-1,1
Impact du schéma d'emplois	-1,3	0,2	-5,3	-6,4
<i>EAP schéma d'emplois 2008</i>	-1,7	0,9	-3,8	-4,6
<i>Schéma d'emplois 2009</i>	0,4	-0,7	-1,5	-1,8
Mesures catégorielles	1,5	0,4	2,8	4,7
Mesures générales	0,8	0,3	2,1	3,2
<i>EAP augmentation du point d'indice 2008</i>	0,2	0,1	0,6	0,9
<i>Augmentation du point d'indice 2009</i>	0,2	0,1	0,6	0,9
<i>Garantie individuelle pouvoir d'achat</i>	0,2	0,1	0,8	1,1
<i>Mesures bas salaires</i>	0,1	0	0,1	0,2
Glissement vieillesse-technicité solde	-0,4	0,1	-0,3	-0,6
<i>Glissement vieillesse-technicité positif</i>	1,3	0,5	3,1	4,9
<i>Glissement vieillesse-technicité négatif</i>	-1,7	-0,3	-3,4	-5,4
Autres	0,1	0,2	0,9	1,2
Total	111,1	43,5	270,2	424,8
<i>Ecart total / exécution 2008 retraitée</i>	0,7	1,3	0,1	2,1

EAP = effet en année pleine

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

¹ Par opposition aux mesures générales (d'origine gouvernementale et d'application interministérielle) les mesures catégorielles sont décidées conjointement avec la Direction du budget pour leur montant global. Le détail, mesure par mesure, de cette enveloppe est programmé par le ministère de la culture et de la communication.

B. UNE ANNÉE MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE

2009 aura été, pour la mission « Culture » comme pour bon nombre des missions du budget général, marquée par la mise en œuvre du Plan de relance. La lecture du rapport annuel de performances atteste que **le double objectif de traçabilité et de consommation rapide des crédits a été atteint.**

1. Les crédits mis en œuvre par l'Etat

Les taux de consommation des crédits du Plan de relance atteignent, en 2009, 96,2 % en AE et 97,9 % en CP :

1) l'intégralité des CP transférés sur le **programme 175 « Patrimoines »** a été consommée (et 95,5 % des AE). Ces 64,15 millions d'euros ont été consacrés aux monuments historiques, dont près de la moitié à des monuments n'appartenant pas à l'Etat, ainsi qu'à divers grands projets et équipements culturels, tels que la construction du nouveau Centre des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine (4 millions d'euros) ou du Musée des civilisations d'Europe et de la Méditerranée de Marseille (5,6 millions d'euros) ;

2) le **programme 131 « Création »** affiche un taux de consommation de 90 % des CP, en raison de la déprogrammation d'une opération liée au centre dramatique national de Béthune. Par ailleurs, les documents budgétaires confirment que les 8,89 millions d'euros de crédits auront été prioritairement utilisés à la mise en sécurité et à la rénovation d'établissements du spectacle vivant et des arts plastiques en région parisienne¹, ainsi qu'à six opérations d'investissement en région² ;

3) le **programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture »** se caractérise par le taux de consommation des CP le plus bas, soit 83 % (4,96 millions d'euros ont été consommés et 1 million d'euros reportés sur 2010). Ces crédits ont financé des travaux de mise aux normes au sein de divers établissements d'enseignement supérieur³ et de rénovation de plusieurs structures de diffusion de la culture⁴.

¹ Dont le palais de Tokyo, la grande halle de la Villette, ou encore la Fondation nationale des arts graphiques et plastiques à Nogent-sur-Marne.

² Dont l'aménagement du couvent des Ursulines au bénéfice du Centre national chorégraphique de Montpellier et la Fabrique à Nantes.

³ Conservatoire supérieur de musique et de danse de Lyon, écoles nationales supérieures d'architecture de Rouen et Bordeaux, Villa Arson à Nice et Ecole nationale de la photographie d'Arles.

⁴ Banque numérique du patrimoine martiniquais, palais des festivals de Cannes et théâtre d'Antibes.

Consommation des crédits du Plan de relance en 2009

(en millions d'euros)

Décrets	175		131		224		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DT 19/02/2009	78,26	31,87	8,99	2,96	6,30	2,58	93,55	37,41
DT 31/07/2009	0,50	32,28		2,56		2,58	0,50	37,42
DT 27/11/2009					1,00		1,00	0,00
DV 24//11/2009					1,00	0,80	1,00	0,80
Total transferts	78,76	64,15	8,99	5,52	8,30	5,96	96,05	75,63
Consommation	75,20	64,15	8,89	4,95	8,30	4,96	92,39	74,06
<i>Taux de consommation</i>	<i>95,5%</i>	<i>100,0%</i>	<i>98,9%</i>	<i>89,7%</i>	<i>100,0%</i>	<i>83,2%</i>	<i>96,2%</i>	<i>97,9%</i>
Reliquat 2010	3,56	0,00	0,10	0,57	0,00	1,00	3,66	1,57

DT = décret de transfert ; DV = décret de virement

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

2. Le volet « opérateurs »

26,45 millions d'euros en AE et 25,16 millions d'euros en CP ont enfin été mis en œuvre par les opérateurs de la mission « Culture ». Ces crédits ont été **consommés en totalité** en 2009 et ont concerné :

1) au titre de la **Bibliothèque nationale de France**, la rénovation du site Richelieu (1,16 million d'euros en CP) et la BNF Sablé-sur-Sarthe (360.000 euros en CP) ;

2) plusieurs opérations de rénovation des parties classées monuments historiques du Musée du Louvre (**1,6 million d'euros en CP**) ;

3) le **château de Versailles** (2,4 millions d'euros en CP) ;

4) l'**Institut national de recherche en archéologie préventive** (INRAP), à raison de 10 millions d'euros pour l'institut destinés à accélérer les opérations de diagnostic et 10 millions d'euros pour le Fonds national d'archéologie préventive pour soutenir diverses opérations de fouilles.

Le Plan de relance ayant également couvert l'année 2010, votre rapporteur spécial en réalisera une évaluation globale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

La présente analyse par programme a pour objet, s'agissant de l'exécution des crédits, d'explicitier les motifs des principaux **écarts à la prévision**, ainsi que d'apprécier les **performances** réalisées en 2009 par les gestionnaires.

A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »

1. Une consommation supérieure de 100 millions d'euros à la prévision

La consommation des crédits de paiement du programme 175 « Patrimoines » est supérieure de 100,95 millions d'euros aux crédits votés en loi de finances initiale¹, soit une sur-exécution de 8,7 % et une augmentation de la dépense de 6,52 % par rapport à l'exécution 2008. 99,28 % des CP et 81,17 % des AE ouverts ont été consommés.

Ce dépassement intéresse principalement l'action 1 « Patrimoine monumental et archéologique ». Il est largement imputable aux transferts de crédits en provenance de la mission « Plan de relance de l'économie » (64,15 millions d'euros, *cf. supra*), **mais également** :

1) au report de 15,77 millions d'euros de crédits de paiement non consommés en 2008. **On observe également, et surtout, que près de 274,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement affectées mais non engagées ont été reportées de 2008 sur 2009**². Le ministère de la culture et de la communication explique ce phénomène, concentré sur les crédits **d'investissement** (titre 5), par la **durée** des opérations de restauration de monuments historiques³ conduites par les directions régionales de l'action culturelle (DRAC) et le service national des travaux (SNT), par la tendance de ces services à reporter les AE pour **atténuer les effets des variations de dotations budgétaires d'une année sur l'autre**⁴ et garantir le déroulement des opérations, et enfin par l'affectation de nouvelles AE à de grands projets de rénovation ou de construction dans le secteur des **musées**, dont le musée Picasso et le Musée des civilisations d'Europe et de Méditerranée (MUCEM) ;

2) à l'ouverture de 26,17 millions d'euros en AE et 28,63 millions d'euros en CP en lois de finances rectificatives. Ces crédits étaient notamment destinés, pour 20 millions d'euros (AE=CP), au **Centre des monuments**

¹ Fonds de concours et attributions de produits compris.

² Selon le ministère, ces reports sont récurrents et ont atteint 238 millions d'euros de 2006 vers 2007 et 235 millions d'euros de 2007 vers 2008.

³ Ces opérations sont structurellement longues : cinq années se déroulent souvent entre le délai d'instruction d'une opération et le déroulement physique de celle-ci, voire les formalités ultérieures pour clôturer l'opération.

⁴ Ces variations ont fortement diminué depuis 2006.

nationaux (CMN) afin de compenser le non-versement à cet opérateur d'une subvention en provenance du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »¹.

S'agissant de l'INRAP, votre rapporteur spécial observe enfin que l'année 2009 n'aura pas fait exception, et que la situation financière précaire de cet opérateur aura nécessité un **nouveau « replâtrage budgétaire »**. 15 millions d'euros² ont, en effet, été redéployés au profit de l'opérateur en 2009, en sus des 20 millions d'euros attribués dans le cadre du Plan de relance et des 8,77 millions d'euros de subvention de fonctionnement initialement prévus. Bien que ces crédits soient pudiquement justifiés par la nécessité d'accroître la capacité opérationnelle de l'opérateur, **il s'agit bel et bien d'un nouveau « secours » versé à un opérateur dont les ressources propres sont chroniquement insuffisantes pour équilibrer les charges.**

2. Performance : des résultats mitigés

45 % des indicateurs du programme affichent des résultats conformes ou supérieurs aux prévisions établies dans le projet annuel de performances pour 2009³. La performance apparaît particulièrement contrastée en matière **d'amélioration des procédures de signalement, de protection et de conservation** (objectif 1), puisque six indicateurs ou sous-indicateurs sur huit affichent des résultats inférieurs aux prévisions. Attentif à la problématique de la maîtrise d'ouvrage culturelle, votre rapporteur spécial relève, en particulier, que **l'objectif de respect du coût des grandes opérations sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat n'est pas atteint**, avec un ratio coût réel / coût programmé de 117,7 % au lieu des 100 % attendus.

L'accès du public au patrimoine national (objectif 2) présente des résultats plus satisfaisants, s'agissant notamment de la fréquentation physique payante et gratuite des institutions patrimoniales et architecturales (37,54 millions d'euros d'entrées, en ligne avec la prévision). S'agissant du taux de satisfaction du public, le Musée du Louvre devance largement le Centre des monuments nationaux, avec 65 % de satisfaction globale contre 47,8 % pour le CMN.

De bons résultats sont enfin observés sur **l'enrichissement des patrimoines publics** (objectif 3). L'effet de levier des financements de l'Etat dans les travaux de restauration de monuments historiques ne lui appartenant pas ressort à 2,16⁴, contre 1,8 prévus. Par ailleurs, les objectifs de mobilisation du mécénat, des partenariats ou des parrainages par les musées nationaux sont atteints.

¹ Ces crédits devaient, selon le ministère, provenir des cessions d'immeubles de l'Etat et compenser une baisse équivalente des crédits budgétaires inscrits en LFI. Or, il semble qu'elles n'aient pas eu lieu ou n'aient pas procuré les ressources escomptées.

² Dont 5 millions d'euros en faveur du Fonds national pour l'archéologie préventive.

³ Selon les fiches de performance éditées par le Gouvernement.

⁴ 1 euro dépensé par l'Etat suscite l'engagement de 2,16 euros par ses partenaires.

B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »

1. Une exécution conforme à la prévision

Contrairement au programme 175, le programme 131 « Création » **affiche une consommation de ses crédits en ligne avec la prévision**. Le dépassement de l'enveloppe allouée en loi de finances initiale¹ n'atteint que 12,42 millions d'euros sur 809,34 millions d'euros, soit 1,53 %. 99,7 % des CP ouverts ont été consommés, contre 87,26 % des AE, et la dépense apparaît relativement stable par rapport à l'exécution 2008 (+1,53 %).

Outre les effets du Plan de relance², le dépassement constaté tient à l'ouverture de 7,81 millions d'euros en AE et 9,44 millions d'euros en CP par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2009, **au bénéfice de l'Opéra national de Paris, de l'Etablissement public du Parc et de la Grande halle de la Villette et de l'Association de préfiguration de la Philharmonie de Paris** (action 1 « Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant ».) Ces ouvertures résultent, comme pour le CMN, de l'absence de versement d'une subvention en provenance du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » (*cf. supra*).

Votre rapporteur spécial relève enfin une **sous-consommation importante des crédits de l'action 4 « Economie des professions et industries culturelles »**, qui s'établit à 34,78 millions d'euros, en retrait de 6,95 millions d'euros par rapport à la prévision (-16,65 %). Ce phénomène est essentiellement dû à **l'impossibilité de dépenser les crédits dévolus à la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI)**, compte tenu des retards accumulés pour sa mise en place.

Dans ces conditions, le ministère a pourvu aux dépenses liées à la préfiguration de la Haute autorité et mises en œuvre par l'Autorité de régulation des mesures techniques (ARMT), puis décidé de redéployer 1,2 million d'euros pour les besoins du programme « Création » et de **reporter 5,5 millions d'euros sur 2010**, pour compléter l'enveloppe de 5,3 millions d'euros prévue par la loi de finances pour 2010³.

¹ Fonds de concours et attributions de produits compris

² Qui est venu abonder le programme de 8,99 millions d'euros en AE et 5,52 millions d'euros en CP, voir *supra*.

³ Ce report se justifie par le fait que les dépenses exceptionnelles de mise en place de la HADOPI, notamment en matière d'investissement informatique, qui n'avaient pu être réalisées en 2009, devraient être assurées en 2010.

2. Une performance contrastée

36 % des indicateurs du programme affichent des résultats conformes ou supérieurs à la prévision établie en 2009. Cette performance moyenne cache néanmoins des disparités importantes entre objectifs.

Les meilleurs résultats sont obtenus en matière d'incitation à l'innovation et à la diversité de la création, et plus particulièrement de renouvellement des bénéficiaires de commandes, des acquisitions et des aides à la création (46 % des artistes en ont bénéficié pour la première fois en 2009), de renouvellement des équipes artistiques aidées (avec un taux d'entrée de 34 % contre 33 % attendus) et de nouveaux titres publiés dans les secteurs de vente lente¹ (21 054 contre 21 000 attendus). Les résultats sont plus contrastés s'agissant de la place de la création dans la programmation des structures de production subventionnées : le ratio de fauteuils mis en vente dans le cadre de programmes proposant une création n'atteint ainsi que 41 %, l'objectif fixé étant de 46 %².

Les résultats de l'objectif 2 « **Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création** » sont également hétérogènes et globalement moyens. Le constat est particulièrement vrai pour l'équilibre financiers des opérateurs, qui peinent à augmenter les recettes moyennes par place offerte (45 euros contre 51 attendus) et à minorer la part des charges fixes dans leur budget (68 % contre 67 % prévus). **L'optimisation des ressources propres des opérateurs culturels constitue pourtant un enjeu important, dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires qui ne manquera pas de se répercuter sur les subventions pour charges de service public des établissements.** L'effort de conventionnement des structures subventionnées par l'Etat est également insuffisant, puisque la part des structures subventionnées conventionnées n'atteint que 67 %, contre 71 % escomptés.

Les objectifs en matière de **fréquentation** des lieux subventionnés sont enfin atteints pour les arts plastiques³, mais pas pour le spectacle vivant⁴, la situation inverse étant toutefois observée lorsque l'on se concentre sur la part du public scolaire.

¹ Ces secteurs intéressent les sciences humaines, la littérature scientifique et technique, l'art, la poésie...

² Cette contre-performance intéresse avant tout les centres dramatiques.

³ 1,78 million d'entrées contre une prévision de 1,7 million.

⁴ 4,75 millions d'entrées contre 4,96 millions prévues.

C. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »

1. Une consommation des crédits en retrait

Le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » est le seul à afficher **une consommation de ses crédits en légère diminution**, tant par rapport à l'exécution 2008 (-0,37 %) que par rapport à la prévision établie en LFI (-4,22 %). Les crédits ont été consommés à hauteur de 97,98 % des CP ouverts et de 90,58 % des AE¹.

Outre près de 17 millions d'euros de CP non consommés, le programme a subi, par rapport aux montants prévus en loi de finances initiale pour 2009, **des annulations nettes de 12,64 millions d'euros en AE et 21,49 millions d'euros en CP** au titre de divers décrets d'avance, de transfert, d'annulation ou des lois de finances rectificative du 20 avril et du 30 décembre 2009. Ces mouvements résultent en grande partie de l'annulation de 20,47 millions d'euros (AE=CP) de **crédits de titre 2**, dont :

1) 15,2 millions d'euros (AE=CP) transférés en gestion vers le programme soutien de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », et qui correspondent aux agents du ministère chargé de l'écologie en poste dans les écoles d'architecture, dont la masse salariale est ainsi remboursée audit ministère ;

2) pour 4,66 millions d'euros (AE=CP), annulés par la dernière loi de finances rectificative pour 2009 pour tenir compte de suppressions d'emplois supérieures aux prévisions (-108 ETP réalisés contre -33 prévus).

Hors titre 2, 6,62 millions d'euros de crédits « gelés » ont enfin été annulés par la dernière loi de finances rectificative pour 2009, en contrepartie des abondements opérés sur les autres programmes, venant notamment compenser l'absence des ressources extrabudgétaires escomptées².

2. Une performance difficile à évaluer

43 % des indicateurs du programme 224 affichent des résultats égaux ou supérieurs aux prévisions.

La batterie d'indicateurs relatifs à l'**insertion professionnelle** des diplômés de l'enseignement supérieur culturel affiche un résultat global satisfaisant, de 81 % d'étudiants insérés dans un emploi en rapport avec la formation reçue³.

¹ L'apparente sous-consommation des AE s'explique pour partie par le désengagement de 49,49 millions d'euros afin de régulariser d'anciennes opérations d'investissement.

² Soit les ressources du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » déjà évoquées.

³ Les résultats sont conformes aux attentes dans le domaine de l'architecture et du patrimoine, mais pas dans ceux des arts plastiques et du spectacle vivant.

Les résultats sont également bons dans le domaine de **l'accès à la culture**, avec 19 % d'enfants et de jeunes scolaires ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle et des résultats supérieurs aux prévisions en matière de développement de l'éducation artistique et culturelle dans les territoires prioritaires. La seule ombre au tableau est, dans ce domaine, une relative contre-performance concernant l'accessibilité des lieux culturels aux personnes handicapées, avec les lieux accessibles représentant 63 % de la fréquentation totale contre un objectif de 67 % et une cible 2011 de 75 %.

Les résultats ne sont, en revanche, pas à la hauteur des objectifs en ce qui concerne :

1) la **part des étudiants européens et étrangers accueillis dans des institutions culturelles françaises**, dont la proportion atteint respectivement 2,7 % et 13,7 % contre 3 % et 15 % attendus ;

2) l'optimisation des crédits dédiés aux **fonctions soutien** du ministère. Les objectifs ne sont atteints ni pour le coût de ces fonctions par ETP (8 500 euros observés contre 7 500 euros attendus), ni pour la part des effectifs affectés à la gestion des ressources humaines (3,1 % observés contre 2,4 % attendus).

En dernier lieu, votre rapporteur spécial observe que le dispositif d'évaluation de la performance du programme **n'était toujours pas stabilisé ou pleinement opérationnel en 2009**, puisque, selon le RAP :

1) l'indicateur d'insertion professionnelle a fait l'objet d'une refonte dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 ;

2) l'indicateur d'accessibilité aux personnes handicapées souffre d'un biais lié à sa pondération par la fréquentation, qui a conduit à sa modification en 2010 ;

3) l'indicateur d'accueil des étudiants européens ou étrangers est dépourvu de pertinence en raison de l'absence de maîtrise de son évolution par le responsable de programme. Cet indicateur a, au demeurant, été supprimé en 2010.

MISSION « DÉFENSE »

**MM. François Trucy, Jean-Pierre Masseret, Charles Guené,
rapporteurs spéciaux**

I. LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2009	107
A. UN « TAUX DE SUCCÈS » GLOBAL DE 47 %, EN BAISSÉ SIGNIFICATIVE PAR RAPPORT À 2008.....	107
B. UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE.....	107
1. <i>Des lacunes pour certaines fonctions essentielles</i>	109
2. <i>Une dégradation de la performance qui provient en grande partie du retard des programmes d'armement</i>	111
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS	112
A. LES FAITS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2009.....	112
1. <i>Une exécution supérieure de 2 % aux crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale</i>	112
2. <i>Le doublement par rapport à 2008 des autorisations d'engagement du programme 146 « Equipement des forces »</i>	112
B. LA CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE AU PLAN DE RELANCE.....	115
1. <i>Les 1,6 milliards d'euros d'AE provenant de la mission « Plan de relance de l'économie » : une exécution globalement satisfaisante</i>	115
2. <i>Le détournement partiel de leur objet des sommes censées permettre au ministère de la défense d'apurer ses dettes auprès de ses fournisseurs et d'accroître ses avances forfaitaires</i>	117
C. DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES INFÉRIEURES D'ENVIRON UN MILLIARD D'EUROS AUX PRÉVISIONS.....	117

I. LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2009

A. UN « TAUX DE SUCCÈS » GLOBAL DE 47 %, EN BAISSÉ SIGNIFICATIVE PAR RAPPORT À 2008

La mission « Défense » présente un taux de renseignement optimal de ses indicateurs : celui-ci, de 98 % en 2007, est désormais de 100 %.

Le « taux de succès », c'est-à-dire la proportion d'indicateurs au moins aussi bons que la prévision, est de **47 %**. Autrement dit, la mission « Défense » n'atteint ses objectifs que dans un peu moins de la moitié des cas.

Si ce résultat est proche de la moyenne des différentes missions, il est **en nette dégradation par rapport à 2008**, année où ce taux a été de 56 %, comme le montre le tableau ci-après.

La performance de la mission « Défense » : comparaison avec les autres missions

(en % des indicateurs)

Missions du budget général	Atteint ou dépassé	Progression significative	Non atteint	Non renseigné
2008				
Défense	56	24	20	0
<i>Moyenne pour les missions</i>	51	18,5	21,5	8,9
2009				
Défense	47	38	15	0
<i>Moyenne pour les missions</i>	48	25	20	14

Source : d'après le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

B. UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE

Les performances des différents programmes sont indiquées par le tableau ci-après.

La performance des différents programmes de la mission « Défense »

Programme	Responsable	Dépenses (en milliards d'euros)	Situation des différents indicateurs (en %)								
			2008			2009			Ecart		
			Atteint ou dépassé	Progression significative	Non atteint	Atteint ou dépassé	Progression significative	Non atteint	Atteint ou dépassé	Progression significative	Non atteint
146 Equipement des forces	Général d'armée Jean- Louis GEORGELIN* (chef d'état-major des armées) / Laurent COLLET-BILLON (délégué général pour l'armement)	10,3	75	25	0	62	38	0	-13	13	0
144 Environnement et prospective de la politique de défense	Michel MIRAILLET (directeur des affaires stratégiques)	1,8	71	0	29	55	36	9	-16	36	-20
178 Préparation et emploi des forces	Général d'armée Jean- Louis GEORGELIN (chef d'Etat-major des armées)	22,9	50	28	22	46	18	36	-4	-10	14
212 Soutien de la politique de défense	Christian PIOTRE (secrétaire général pour l'administration)	2,2	38	38	24	30	40	30	-8	2	6
Mission « Défense »		37,6	56	24	20	47	38	15	-9	14	-5

* L'amiral Edouard GUILLAUD a succédé au général d'armée Jean-Louis GEORGELIN le 25 février 2010.

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances pour 2008 et 2009

1. Des lacunes pour certaines fonctions essentielles

Le « taux de succès » global de 47 % ne doit pas dissimuler que les résultats varient considérablement d'un programme à l'autre :

- les programmes 146 « Equipement des forces » et 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » ont atteint respectivement 62 % et 55 % de leurs objectifs ;

- les programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 212 « Soutien de la politique de défense » ont atteint respectivement 46 % et 30 % de leurs objectifs, ce qui dans ce dernier cas est nettement inférieur à la moyenne des missions.

Le fait que seulement 30 % des indicateurs du programme 212 soient conformes aux prévisions, et que ce chiffre soit en baisse, est évidemment préoccupant. Cette mauvaise performance provient notamment du retard des opérations immobilières, qui résulte lui-même des difficultés de perception des recettes exceptionnelles (cf. *infra*).

Le fait que le programme 178 n'ait atteint que 46 % de ses objectifs est encore plus préoccupant, dans la mesure où c'est de ce programme que dépend l'efficacité opérationnelle des armées.

S'il fallait retenir un seul indicateur de la mission « Défense », ce pourrait être celui relatif aux capacités de projection. L'objectif est atteint en quasi-totalité dans le cas de l'armée de terre – qui doit pouvoir projeter 30 000 combattants en six mois –, mais le commentaire pessimiste de l'indicateur montre que la situation est loin d'être optimale et que des efforts importants devraient être accomplis au cours de ces six mois¹. Dans le cas de la marine, il ne l'est qu'à 17 % pour le groupe aéronaval (du fait de l'indisponibilité technique du porte-avions de mars à septembre 2009, à cause de problèmes mécaniques concernant le système de propulsion) et 41 % pour le groupe d'action maritime (en conséquence de la faible disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque et des frégates fortement armées). Dans celui de l'armée de l'air, il ne l'est qu'à 40 % pour la capacité transport, du fait de la faible disponibilité des C160 Transall, et du retard du programme A400M.

¹ « Au cours des 6 mois de montée en puissance de la force opérationnelle terrestre de 30 000 hommes prévue au Livre blanc, un effort - notamment financier - important devrait être consenti pour assurer, d'une part la remise à niveau opérationnel du personnel et des équipements et d'autre part la continuité du soutien par un flux de ravitaillement suffisant pour tenir au-delà des premiers mois d'intervention ».

Indicateur 1.3 du programme 178 : Taux de satisfaction de la fonction intervention permettant de faire face à une situation mettant en jeu la sécurité de la France

	Unité	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Prévision PAP 2009	2009 Prévision mi 2009	2009 Réalisation	2011 Cible PAP 2009
Armée de terre	%	(97,7/100/100)	100/98,4/100	85	100/98/100	100/98/100	90
Marine	%	61/100/100	0/78/76	40/100/100	40/100/100	17/70/41	100/100/100
Armée de l'air	%	(100/38/100)	67,68/34,52/5 0/60	54/38/85/90	54/38/85/90	71/40/73/81	54/38/85/90
DCSSA	%	ND	86	96	86	83,7	98,1
DCSEA	%	ND	70	95	74	80	100
DIRISI	%	98,97	99,67	99,5	99,5	100	99,5

Commentaires techniques

Indicateur PLF 2009 conservé au PLF 2010 et renommé : « capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France » (indicateur 1.3). Son périmètre reste inchangé.

Pour l'armée de l'air, les cibles 2011 du PAP 2009 et les valeurs indiquées en réalisation 2009 – 71/40/73/81- correspondent au calcul en année pleine, conformément aux anciens contrats en vigueur au moment du vote du Parlement. Elle peut être comparée à la réalisation de l'année 2008.

Selon les nouveaux contrats opérationnels définis au cours du premier semestre 2009, la réalisation serait de 70/72/69/49.

La cible chasse à 54% en 2011 a été fixée depuis le PAP 2009 avant la parution des nouveaux contrats opérationnels. Elle s'appuie sur des valeurs de référence qui ont été complètement révisées. Selon les nouveaux contrats, les prévisions 2011 se situent approximativement au niveau des réalisations de 2009. La cible sera fixée précisément dans le cadre du PAP 2011.

Source des données : les états-majors d'armée et les directions centrales.

Explications sur la construction de l'indicateur : l'indicateur mesure, pour chacune des composantes, le niveau de réalisation des objectifs de disponibilité pour la fonction stratégique « intervention » dans le cadre d'une hypothèse d'emploi maximum de nos forces.

Cette disponibilité caractérise l'aptitude d'une force opérationnelle à être mise sur pied dans le délai que requiert l'hypothèse d'emploi maximum de nos forces. Compte tenu de l'hétérogénéité des composantes de la marine et de l'armée de l'air, relevant de capacités très différentes, les résultats sont présentés :

- pour la composante terrestre par un nombre représentant la capacité de l'armée de terre à honorer les contrats définis dans le Livre blanc ;
- pour la composante maritime, par 3 nombres représentatifs successivement du groupe aéronaval (GAN), de la force amphibie (GA), du groupe d'action maritime (GAM) ;
- pour la composante aérienne : par quatre nombres, représentatifs des capacités chasse, transport, soutien et hélicoptère (avec un mode de calcul différent à compter de 2008 ; pour le mode de calcul antérieur se reporter au RAP 2007 et au PAP 2008) ;
- pour le SEA, le SSA, la DIRISI, par un nombre global.

Source : rapport annuel de performances

Les rapporteurs spéciaux ont consacré des développements détaillés aux capacités de projection de l'armée de terre dans leur avis¹ relatif au projet de loi de programmation militaire 2009-2014.

¹ Rapport n°548 (2008-2009).

2. Une dégradation de la performance qui provient en grande partie du retard des programmes d'armement

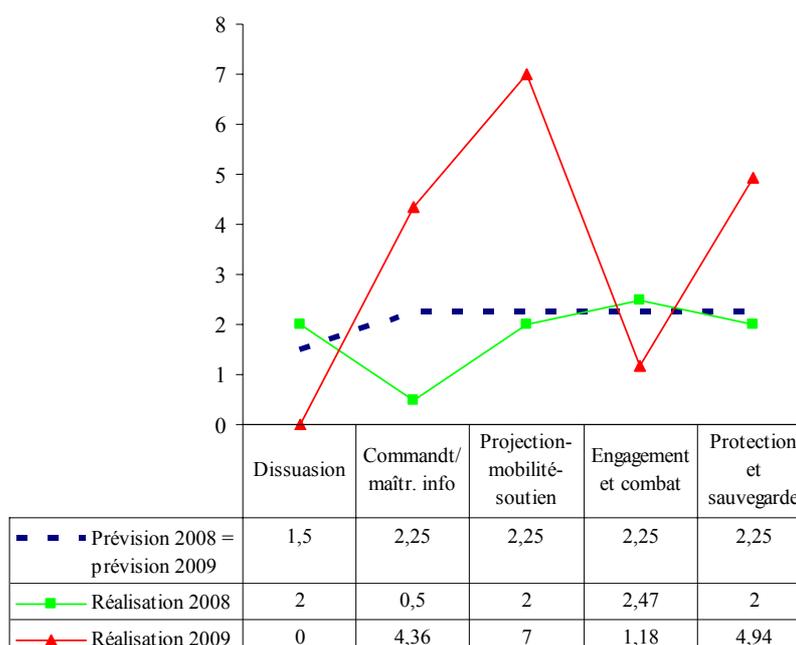
La dégradation de la performance indiquée ci-avant concerne les quatre programmes de la mission. L'un des deux programmes dont la proportion d'indicateurs atteints ou dépassés a le plus diminué est aussi l'un des deux principaux : le programme 146 « Equipement des forces » (-13 points).

Les indicateurs ayant légèrement évolué depuis 2008, ces ratios ne sont pas directement comparables.

Il ressort cependant de la lecture du RAP que le fait majeur en 2009 pour le programme 146 a été **l'allongement des délais de réalisation des opérations d'armement principales** de la plupart des systèmes de forces, comme le montre le graphique ci-après.

Evolution annuelle moyenne des délais de réalisation des opérations d'armement principales du système de forces : prévision et exécution

(en mois)



Source : d'après les rapports annuels de performances pour les années 2008 et 2009

Les dépassements ont concerné trois des cinq indicateurs, le plus marqué concernant le système de forces « projection-mobilité-soutien » (7 mois au lieu de 2,25). Selon le RAP, « l'évolution moyenne des délais de réalisation des opérations d'armement a principalement pour origine le retard du programme A400 M et de la rénovation de l'avionique du C130 ».

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

A. LES FAITS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2009

Les crédits de la loi de finances initiale pour 2009 ont été exécutés conformément au tableau des pages suivantes.

On observe plusieurs faits saillants.

1. Une exécution supérieure de 2 % aux crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale

Comme en 2006, et contrairement à 2007 et 2008, le ministère de la défense a été autorisé à dépasser le montant des dotations inscrites en loi de finances initiale, et à consommer une partie des crédits reportés de l'exercice précédent. Ainsi, le taux d'exécution des crédits de la mission a été de 102 % pour les AE et 106,5 % pour les CP.

Ce phénomène s'explique par le fait que le ministère de la défense a été autorisé à consommer 500 millions d'euros de reports de crédits dans le cadre du plan de relance pour apurer ses dettes auprès de ses fournisseurs, auxquels se sont ajoutés 400 millions d'euros supplémentaires pour compenser le faible produit des cessions hertziennes et immobilières, transitant par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » (cf. ci-après).

2. Le doublement par rapport à 2008 des autorisations d'engagement du programme 146 « Equipement des forces »

Un autre fait saillant de l'exécution de l'année 2009 est le doublement des autorisations d'engagement du programme 146 « Equipement des forces » par rapport à celles de l'année 2008 : celles-ci sont passées de 11 milliards d'euros à 21 milliards d'euros, du fait de la passation de commandes globales (Rafale, FREMM, Barracuda, VBCI, MdCN) la première année de la loi de programmation militaire 2009-2014. Les crédits de paiement ont quant à eux, comme cela est logique, nettement moins augmenté, passant de 11 à 12 milliards d'euros.

Le taux d'exécution des AE et des CP du programme 146 a été de respectivement 100,4 % et 110,1 %. Ce premier taux ne doit pas dissimuler d'importants redéploiements en cours de gestion au profit de l'action 08 « projection-mobilité-soutien », dont les autorisations d'engagement, de 1,3 milliard d'euros en prévision, se sont finalement élevées à 6,6 milliards d'euros, en raison des surcoûts du programme A400M.

Les lois de finances initiales pour 2009 et 2009 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

	AE						CP					
	Prév. 2008	Exéc. 2008	Prév. 2009	Exéc. 2009	% Exéc.	% évolution d'exécution à exécution	Prév. 2008	Exéc. 2008	Prév. 2009	Exéc. 2009	% Exéc.	% évolution d'exécution à exécution
144 Environnement et prospective de la politique de défense	1 701,9	1 662,2	1 864,7	1 894,0	101,6	13,9	1 669,8	1 664,9	1 744,3	1 830,8	105,0	10,0
01 Analyse stratégique	5,1	3,5	5,7	3,0	52,9	-15,0	3,7	3,2	4,1	3,3	81,2	5,4
02 Prospective des systèmes de forces	38,5	38,7	38,9	40,5	104,1	4,5	38,5	39,3	38,9	43,7	112,4	11,2
03 Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	519,6	566,3	640,0	613,3	95,8	8,3	534,1	528,5	576,9	602,2	104,4	13,9
04 Maîtrise des capacités technologiques et industrielles (libellé modifié)	1 031,5	945,6	1 057,5	1 118,1	105,7	18,2	986,3	984,5	1 008,2	1 062,7	105,4	7,9
05 Soutien aux exportations	17,0	19,0	20,3	22,4	110,2	17,9	17,0	18,6	20,3	22,2	109,2	19,1
06 Diplomatie de défense	90,2	89,1	102,3	96,8	94,6	8,6	90,2	90,7	95,9	96,7	100,8	6,6
178 Préparation et emploi des forces	21 582,5	22 200,7	22 918,6	23 504,2	102,6	5,9	21 859,8	22 238,9	22 366,3	22 877,4	102,3	2,9
01 Planification des moyens et conduite des opérations	907,1	1 007,1	1 249,2	1 365,5	109,3	35,6	962,7	986,5	1 255,5	1 303,6	103,8	32,1
02 Préparation des forces terrestres	9 151,3	9 147,8	9 314,9	9 490,5	101,9	3,7	9 164,1	9 057,8	9 198,0	9 232,9	100,4	1,9
03 Préparation des forces navales	4 453,9	4 474,9	4 604,2	4 764,0	103,5	6,5	4 523,9	4 482,4	4 532,2	4 624,7	102,0	3,2
04 Préparation des forces aériennes	4 980,3	5 224,4	5 509,0	5 426,4	98,5	3,9	5 107,1	5 343,3	5 130,6	5 282,7	103,0	-1,1
05 Logistique et soutien interarmées (libellé modifié)	1 637,6	1 665,7	1 705,0	1 717,4	100,7	3,1	1 641,7	1 679,8	1 719,5	1 709,8	99,4	1,8
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	452,0	680,6	536,0	730,9	136,4	7,4	460,0	688,9	530,0	714,1	134,7	3,7
07 Surcoûts liés aux opérations intérieures	0,4	0,3	0,4	9,5	2 629,3	3 045,1	0,4	0,3	0,4	9,7	2 685,1	3 111,8

	AE						CP					
	Prév. 2008	Exéc. 2008	Prév. 2009	Exéc. 2009	% Exéc.	% évolution d'exécution à exécution	Prév. 2008	Exéc. 2008	Prév. 2009	Exéc. 2009	% Exéc.	% évolution d'exécution à exécution
212 Soutien de la politique de la défense	2 643,4	3 388,9	2 569,7	2 870,0	111,7	-15,3	2 624,3	3 456,1	1 575,3	2 188,3	138,9	-36,7
01 Direction et pilotage	59,2	64,1	67,3	68,0	101,1	6,0	59,6	62,5	67,7	67,4	99,6	7,8
02 Fonction de contrôle	23,1	22,1	28,3	23,5	83,0	6,1	23,1	22,0	28,3	23,5	83,3	7,1
03 Gestion centrale	300,9	1 278,1	339,5	362,8	106,9	-71,6	368,8	1 338,0	409,7	431,3	105,3	-67,8
04 Politique immobilière	1 578,5	1 469,7	1 297,0	1 639,7	126,4	11,6	1 491,2	1 487,8	460,0	1 044,5	227,1	-29,8
05 Systèmes d'information, d'administration et de gestion	119,9	109,9	123,6	136,0	110,0	23,7	125,3	105,4	123,1	105,8	86,0	0,4
06 Accompagnement de la politique des ressources humaines	471,8	350,4	315,7	333,3	105,6	-4,9	463,0	349,0	315,7	323,8	102,6	-7,2
08 Promotion et valorisation du patrimoine culturel (nouveau)	48,7	52,0	52,4	51,6	98,5	-0,6	51,8	51,9	52,7	51,9	98,4	-0,1
09 Communication (nouveau)	41,3	42,7	42,1	37,9	90,0	-11,1	41,5	39,4	42,1	42,9	102,0	8,9
10 Restructurations (nouveau)	0,0	0,0	303,8	217,3	71,5	-	0,0	0,0	76,0	97,2	127,9	-
146 Équipement des forces	10 902,2	9 938,7	21 055,7	21 142,2	100,4	112,7	11 468,5	10 346,1	12 318,5	13 568,7	110,1	31,1
06 Dissuasion	1 814,2	1 134,1	2 917,6	2 811,9	96,4	147,9	2 893,4	2 775,3	3 297,0	3 349,4	101,6	20,7
07 Commandement et maîtrise de l'information	679,5	1 003,7	2 087,3	1 648,1	79,0	64,2	1 331,6	1 193,9	882,8	1 372,3	155,4	14,9
08 Projection - mobilité - soutien	800,6	1 201,0	1 335,0	6 628,6	496,5	451,9	881,7	885,2	900,2	972,8	108,1	9,9
09 Engagement et combat	5 223,5	4 992,8	11 965,6	7 368,1	61,6	47,6	3 471,3	3 556,0	4 148,0	4 798,9	115,7	35,0
10 Protection et sauvegarde	299,7	329,7	474,8	437,7	92,2	32,7	725,9	689,0	868,5	845,3	97,3	22,7
11 Préparation et conduite des opérations d'armement	2 083,1	1 197,2	2 274,4	2 217,9	97,5	85,3	2 163,1	1 230,1	2 220,9	2 215,4	99,8	80,1
12 Parts étrangères et programmes civils	1,6	80,2	1,0	29,9	2 991,0	-62,7	1,6	16,6	1,0	14,6	1 458,0	-12,3
TOTAL	36 830,0	37 190,5	48 408,6	49 410,4	102,1	32,9	37 622,5	37 706,0	38 004,4	40 465,2	106,5	7,3

Source : d'après le rapport annuel de performances

B. LA CONTRIBUTION DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE AU PLAN DE RELANCE

Le ministère de la défense a contribué au plan de relance à trois titres.

1. Les 1,6 milliard d'euros d'AE provenant de la mission « Plan de relance de l'économie » : une exécution globalement satisfaisante

Tout d'abord, il a bénéficié de 1,6 milliard d'euros d'AE et 0,9 milliard d'euros de CP en provenance de la mission « Plan de relance de l'économie ». La totalité des crédits ouverts à ce titre sur cette mission lui ont été transférés, et il en a à son tour consommé :

- dans le cas des AE, un peu plus de la totalité (100,74 %), la mission « Défense » ayant été marginalement mise à contribution ;

- dans le cas des CP, la quasi-totalité (99,39 %), en raison d'un aléa de fin de gestion sur le programme 212¹.

¹ La Cour des comptes indique, dans sa note d'exécution budgétaire, que le programme 212 a « demandé et obtenu l'autorisation du Comité de pilotage Défense-Relance (COFIL) d'utiliser 78 M€ de CP pour honorer des obligations sans lien avec le PRE. Cette substitution a été autorisée sous la condition qu'elle fasse l'objet d'un remboursement intégral en 2010. A cet effet, des crédits budgétaires d'un montant équivalent ont été votés pour solder les opérations « Relance » en 2010 ».

La mission « Plan de relance de l'économie » : consommation des crédits par la mission « Défense » (2009)

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts sur la mission « Plan de relance de l'économie » et relatifs à la défense*		Crédits transférés à la mission « Défense »		Consommation		Consommation en % des crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
02 Enseignement supérieur et recherche								
8 Technologies de défense (144)	110	40	110	40	110	42	100,0	105,0
03 Equipements de défense et de sécurité								
1 Equipements de défense	1 290,00	725	1 290	725	1 307,00	726	101,3	100,1
04 Patrimoine								
3 Immobilier de la défense (212)	220	220	220	220	215	211	97,7	95,9
TOTAL	1 620,00	985,00	1 620,00	985,00	1 632,00	979,00	100,74	99,39

* En totalité en provenance du programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public ». Ne sont ici pas pris en compte les 496,5 millions d'euros ouverts sur le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » relatifs aux avances versées sur les marchés publics de l'Etat (dont 272,5 millions d'euros ont été transférés à la mission « Défense »).

Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes (note d'exécution budgétaire)

Dans sa note d'exécution budgétaire relative à l'année 2009, la Cour des comptes estime toutefois que les modalités pratiques de suivi du plan de relance de l'économie, précisées par une instruction commune DB/DGFiP en date du 17 février 2009, « n'ont pas été intégralement suivies par la mission Défense », qui n'a pas imputé toutes les opérations concernées « à des sous-actions « Relance » (qui n'ont d'ailleurs pas été créées sur le programme 144) ». Ainsi, selon la Cour des comptes, « il s'avère donc difficile d'avoir une vue complète de la consommation des crédits, certaines opérations ayant, en outre, fait l'objet d'un financement mixte (PRE + LFI) ».

2. Le détournement partiel de leur objet des sommes censées permettre au ministère de la défense d'apurer ses dettes auprès de ses fournisseurs et d'accroître ses avances forfaitaires

Le ministère de la défense a également été autorisé à consommer **500 millions d'euros** de crédits reportés de l'année 2008, afin **d'apurer ses dettes auprès de ses fournisseurs**. En pratique, **ces crédits paraissent avoir été utilisés pour compenser le moindre produit qu'attendu des recettes exceptionnelles**. Ainsi, Hervé Morin, ministre de la défense, a déclaré, lors de son audition par la commission des affaires étrangères du Sénat le 13 octobre 2009, que *« l'encaissement tardif d'une partie des recettes immobilières et le décalage d'une année des recettes de fréquence n'auront pas de conséquences sur la gestion 2009, le ministère de la défense ayant obtenu des mesures de trésorerie sous la forme d'autorisations de consommer des crédits de report, à hauteur de 500 millions d'euros en début d'année et de 400 millions d'euros en juillet, qui ont permis de financer les opérations d'infrastructure ou d'équipement prévues »*.

Le programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public » de la mission « Plan de relance de l'économie » comprenait par ailleurs une ligne de 496,5 millions d'euros, devant financer **l'augmentation des avances forfaitaires** (de 5 % à 20 %) versées aux entreprises attributaires de marchés publics, et dont **272,5 millions d'euros** ont été transférés à la mission « Défense ». Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes écrit : *« Ces crédits n'ont pas tous été consommés par la mission pour augmenter le montant des avances forfaitaires. Selon les données validées par le dernier Comité de pilotage (COPIL) Défense-Relance de 2009, seuls 193 M€ de ces 272,5 M€ ont été versés aux entreprises. Au début 2010, le ministère annonce que le montant total des fonds consommés s'élève à 273,5 M€ et que le reste des crédits a été utilisé pour liquider des factures en instance. Cela n'a pu être totalement vérifié à ce jour »*.

C. DES RESSOURCES EXCEPTIONNELLES INFÉRIEURES D'ENVIRON UN MILLIARD D'EUROS AUX PRÉVISIONS

Le ministère de la défense devait bénéficier en 2009 de 1,6 milliard d'euros de ressources exceptionnelles. **Il n'en a perçu que 0,4 milliard**, comme le montre le tableau ci-après.

Les ressources exceptionnelles manquantes en 2009

(en millions d'euros)

	2009
Prévisions initiales	1 572
<i>CAS immobilier</i>	972
<i>CAS hertzien</i>	600
Exécution	425
<i>CAS immobilier</i>	425*
<i>CAS hertzien</i>	0
Ressources manquantes	1 147

* On prend ici en compte le report du solde de 2008 (139 millions d'euros), la soulte de la SNI (215 millions d'euros), le remboursement d'une avance sur travaux par la SNI (6 millions d'euros) et le produit de cessions (65 millions d'euros), mais pas les crédits budgétaires transférés des programmes 146 et 178 (136 millions d'euros).

Source : commission des finances, d'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes

Le tableau ci-après détaille les ressources du compte d'affectation spéciale.

Les ressources du CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » relevant du ministère de la défense

(en millions d'euros)

CAS immobilier	561
Report du solde de 2008	139
Ressources exceptionnelles <i>stricto sensu</i>	286
dont :	
Soulte de la SNI	215
Remboursement d'une avance sur travaux par la SNI	6
Cessions	65
<i>cessions immobilières régionales</i>	4
<i>cession de biens en stock à la MRAI</i>	61
dont biens parisiens	15
Crédits budgétaires transférés des programmes 146 et 178	136
Prévisions de recettes initiales pour le CAS immobilier	972
Recettes manquant pour le CAS	411

Source : commission des finances, d'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes

La mission « Défense » a toutefois pu faire face à ces moindres recettes, grâce aux économies permises par la moindre inflation et par le prix moins élevé du pétrole, au report de 400 millions d'euros, et au « détournement » d'une partie des moyens prévus pour le plan de relance (cf. *supra*).

Les rapporteurs spéciaux ont commenté abondamment ces faits dans leur rapport spécial¹ relatif aux crédits de la mission « Défense » pour 2010. Ils rappelleront seulement ici que **si les ressources immobilières semblent devoir être inférieures de plusieurs centaines de millions d'euros aux prévisions, ce manque à gagner pourrait être plus que compensé par les cessions de fréquences hertziennes.**

¹ *Annexe n° 8 au rapport général n° 101 (2009-2010).*

MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2009	121
A. UNE MAQUETTE PLUS LISIBLE.....	121
B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN VOIE D'AMÉLIORATION	122
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	123
A. PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »	123
1. <i>Une exécution budgétaire globalement satisfaisante dans le cadre des réformes en cours</i>	123
2. <i>Une évaluation de la performance complexe à réaliser</i>	125
B. PROGRAMME 306 « PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE ».....	126
1. <i>Une consommation des crédits inférieure à des prévisions « confortables »</i>	126
2. <i>Une évaluation de la performance insuffisante</i>	127
C. PROGRAMME 308 « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS ».....	127
1. <i>Une exécution budgétaire contrastée</i>	127
2. <i>Une « prise de conscience » de la performance encourageante</i>	130

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2009

A. UNE MAQUETTE PLUS LISIBLE

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » forme un ensemble hétérogène, regroupant des crédits à caractère interministériel relevant des services du Premier ministre. Son périmètre est en conséquence mouvant. **Il a été ainsi modifié en 2009**. La mission est composée de trois programmes.

Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » fédère les fonctions d'état major, de stratégie, de prospective et de coordination en soutien au Premier ministre dans sa responsabilité de direction de l'action du Gouvernement. **Il regroupe depuis 2009, l'ensemble des crédits de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT)**, à la suite de la suppression du programme 136 « Drogue et toxicomanie ». Il représente près de 83 % des crédits en autorisation d'engagement (AE).

Le programme 306 « Présidence française de l'Union européenne » est destiné à regrouper les dépenses réalisées au titre de la présidence française de l'Union européenne (PFUE) au 31 décembre 2008. Ce programme n'avait pas vocation à être maintenu au-delà de 2009 et a effectivement été supprimée en 2010.

Le programme 308 « Protection des droits et libertés », a été créé en 2009. Il retrace les crédits des autorités indépendantes relevant précédemment du programme 129, ainsi que les crédits de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) figurant sur la mission « Justice ». Il s'agit donc des dotations allouées au Médiateur de la République, au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), au contrôleur général des lieux de privation de liberté et sécurité et protection des libertés, à la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), au comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE), à la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), à la commission nationale des interceptions de sécurité (CNCIS), à la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN), à la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) et à la CNIL. Il représente près de 17 % des crédits de la mission en AE.

En 2009, les crédits de la mission se sont élevés à **495,78 millions d'euros en AE** et **508,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre respectivement 559,59 millions d'euros et 517,65 millions d'euros en 2008. Les crédits ont été consommés à hauteur de 101 % en AE et 94 % en CP

Votre rapporteur spécial tient à souligner que la réduction du montant des crédits de paiement de la mission par rapport à 2008 s'explique par la sous consommation des crédits de paiement du programme 306 relatif à la PFUE, couvrir les engagements pris en 2008, qui n'ont été utilisés qu'à hauteur de la moitié de leur montant.

Quant à la surconsommation des autorisations d'engagement, elle est, en partie, imputable au programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », on verra plus loin.

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN VOIE D'AMÉLIORATION

Le suivi de la performance de chacun des programmes de la mission est confié aux services du premier ministre à savoir la Mission d'organisation des services du Premier Ministre (MOSPM). Son pilotage est défini selon des critères précisés dans les chartes de gestions respectives de ces programmes.

La démarche de performance a été améliorée grâce à la création fin 2008 d'une cellule d'audit interne relevant de la MOSPM. Un audit a par ailleurs procédé à l'évaluation de l'ensemble du dispositif de contrôle interne comptable des programmes 129 et 308.

Votre rapporteur spécial rappelle que **l'exécution du programme 129 a connu des évolutions majeures en 2009.** Il s'agit tout d'abord de la **réforme des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR).** Celle-ci a conduit à la création de chargés de missions thématiques ainsi qu'à une plateforme régionale des ressources humaines.

S'agissant du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), une agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (**ANSSI**) a été créée et placée sous la tutelle du SGDSN en application du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*.

Enfin, **la direction des services administratifs et financiers (DSAF) a poursuivi ses travaux de mutualisation et rationalisation des moyens,** notamment de mise en œuvre d'une plateforme de gestion commune entre les services relevant du programme 129 ainsi que ceux de certaines AAI relevant du programme 308. S'agissant de la performance globale du programme 129, tout en relevant une meilleure coordination interministérielle, **votre rapporteur spécial plaide pour la poursuite de tels efforts, notamment en matière de mutualisation des moyens, de politique d'achat et de dématérialisation des actes.**

En ce qui concerne le programme 306 relatif à la PFUE, votre rapporteur spécial rappelle qu'une enquête a été réalisée en 2009 par la Cour des comptes, à la demande de la commission des finances, sur l'exécution des crédits du programme.

En dépit d'un succès certain de la PFUE, **vo**tre rapporteur spécial, à l'instar de la Cour des comptes, **a mis en lumière une non optimisation de la consommation des crédits**¹.

Enfin, en ce qui concerne le nouveau programme 308, votre rapporteur spécial rappelle que six des AAI sur onze sont soumises à un dispositif d'évaluation de leur performance dans le cadre du projet annuel de performances de 2009. Il s'agit du Médiateur de la République, de la HALDE, de la CNDS, de la CNCIS, de la CNIL et du CSA. Ces autorités regroupent 95 % des crédits du programme.

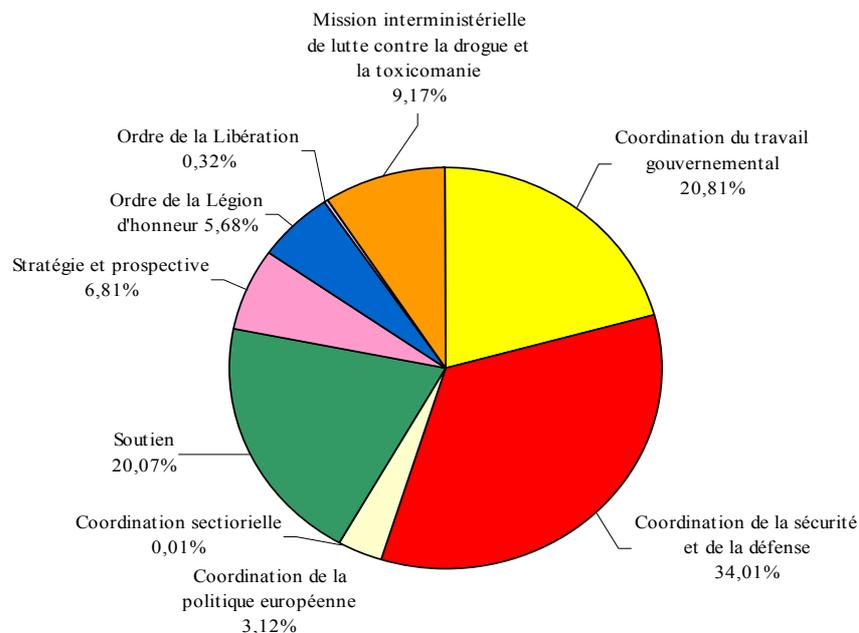
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL »

1. Une exécution budgétaire globalement satisfaisante dans le cadre des réformes en cours

Les crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 129 s'élèvent en 2009 à **396,49 millions d'euros**. **Trois actions consomment plus des deux tiers des moyens du programme** : l'action 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » (34 %), l'action 1 « Coordination du travail gouvernemental » (20,8 %) et l'action « Soutien » (20 %).

Répartition par action des crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 129 en 2009



Source : d'après les données du rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009 « Direction de l'action du Gouvernement »

¹ Rapport^o 149(2009-2010) au nom de la commission des finances sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux crédits de la présidence française de l'Union européenne.

Les crédits ouverts sur le titre 2 (dépenses de personnel) en loi de finances initiale pour 2009 s'élevaient à **124,1 millions d'euros en AE et en CP**. Un décret de transfert¹ de 150 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et d'un montant de 11,24 millions d'euros a abondé l'action 10 « **Soutien** » **au titre de la réforme des SGAR** afin de financer les plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines et les rémunérations des chargés de mission.

Un second décret de transfert² a augmenté de 55 ETPT et de 4 millions d'euros les crédits de **cette même action** ainsi que ceux de **l'action 1** « Coordination du travail gouvernemental » afin de permettre **la prise en charge de structures créées postérieurement à l'élaboration du projet de loi de finances**. Il s'agit notamment de l'Union pour la Méditerranée (UPM), du conseil de la création artistique.

S'agissant des **dépenses hors titre 2 du programme**, les crédits ouverts en loi de finances,³ qui s'établissaient à 270,98 millions d'euros en AE et **264,38 millions d'euros en CP ont été totalement consommés** Les **dépenses demeurent stables, par rapport à 2008, à l'exception du SGDSN et des fonds spéciaux**.

En effet, **l'action 2 « Coordination de la sécurité et de la défense »** a bénéficié de plusieurs ouvertures de crédits en cours d'année 2009 pour un montant total de 18,64 millions d'euros dans le cadre des fonds spéciaux et groupement interministériel de contrôle (GIC). **Cette surconsommation est conforme aux préconisations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale**. Toutefois, en sens inverse, des transferts de gestion des crédits hors titre 2 au titre des programmes interministériels sont venus diminuer le montant de cette action à hauteur de 22,8 millions d'euros. Ces crédits son en effet rétrocédés aux ministères associés à des programmes d'investissement spécifiques. En outre, le SGDN n'a pas consommé un million d'euros de crédits de paiement. **Au total, cette action affiche une sous-consommation de 5,42 millions d'euros par rapport à la prévision**.

Au total, votre rapporteur spécial relève une surconsommation de l'ensemble des crédits du programme 129, tous titres confondus, de 1 %, soit 4,6 millions d'euros par rapport aux dotations inscrites en loi de finances initiales.

Celle-ci est notamment imputable de manière légitime au déficit du titre 2, d'une part de l'action 10 « Soutien » à hauteur de 4,5 millions d'euros en raison de la réforme territoriale précitée et d'autre part de l'action 1 « Coordination du travail gouvernemental » pour un montant de 6 millions d'euros, en raison de l'absence de dotation en loi de finances initiale des nouvelles structures rattachées auprès du Premier ministre.

¹ Décret n° 2009-978 du 20 août 2009 portant transfert de crédits relatif à la prise à charge à hauteur de 7/12^{ème} des Secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) et de leurs chargés de mission.

² Décret n° 2009-1314 du 27 octobre 2009 portant transfert de crédits.

³ Hors FDC et ADP.

Sur le fond, **votre rapporteur spécial s'interroge sur la nature des dépenses de fonctionnement du titre 3** d'un montant de 2,385 millions d'euros en AE et en CP, réalisées dans le cadre du **financement de la campagne du grand Paris**.

Par ailleurs, il souhaiterait obtenir des précisions sur le contenu de certaines dépenses de fonctionnement du Service d'information du gouvernement (SIG) relevant de l'action 1. Une première réponse au questionnaire budgétaire fait valoir que l'augmentation des crédits du SIG en 2008 a été réalisée grâce à des redéploiements de crédits ayant pour objectif d'instaurer une dynamique de mutualisation interministérielle ciblée notamment sur les marchés, les projets interministériels de plateforme vidéo, de site « portail sur la France », de plateforme jeunes.

Cependant, votre rapporteur spécial s'interroge sur la nature des actions de communication et partenariats qui ont mobilisé 17,001 millions d'euros en AE et 15,80 millions d'euros en CP en 2009.

Il regrette l'absence de données précises et consolidées du montant des dépenses de communication interministérielles qui ne permet pas aujourd'hui d'évaluer les économies générées par cette recherche d'efficacité de la dépense. **Il prend néanmoins acte, d'une part, de la volonté du SIG de s'appuyer sur les conclusions de la mission d'audit confiée** par le Premier ministre au service du contrôle général économique et financier et à l'inspection générale des finances, dans le cadre de la revue générale des politiques publiques (RGPP). Celle-ci doit notamment permettre de mieux évaluer les coûts de la fonction communication de l'Etat. Le SIG s'est engagé à constituer une base de données qui conduira à des mesures de calcul des coûts des impacts des différentes actions médias entreprises.

Dans l'attente d'indicateurs précis permettant d'évaluer ces dépenses, votre rapporteur spécial observe que, outre le montant élevé des actions en communications, celui des études et sondages s'établit à 2,2 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP, alors que les dépenses relatives à la « Communication de crise » ne s'élèvent en 2009 qu'à 0,277 million d'euros en AE et 0,129 million d'euros en CP ou encore que la « Mission relations extérieures » n'a bénéficié que de 0,052 million d'euros en AE et 0,052 million d'euros en CP.

Pour finir, il relève que le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, rattaché à **l'action 11 « Stratégie et prospective »**, n'a pas procédé aux recrutements prévus en 2009. Cet effort de maîtrise de la masse salariale a généré une économie de 5,6 millions d'euros. En conséquence, l'action 11 affiche une consommation de ses crédits de 82,7 % en CP.

2. Une évaluation de la performance complexe à réaliser

Votre rapporteur spécial tient à souligner **deux difficultés majeures, tant internes qu'externes, d'évaluation de la performance du programme.**

Il s'agit, d'une part, **de la diversité et de l'autonomie des entités** que ce dernier fédère. Le pilotage du programme nécessite un travail prononcé de dialogue et de synthèse. Les stratégies ne peuvent être imposées par le responsable de programme aux responsables de budget opérationnel (BOP).

Le second écueil réside dans les changements récurrents de périmètre rendant difficile toute comparaison sur l'évolution des dépenses.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial renouvelle son souhait que soient définis **de nouveaux indicateurs** de gestion ou objectifs de performance pour les entités **représentant une part significative des crédits du programme** ou ayant un rôle particulièrement stratégique telles que le Service d'information du Gouvernement.

B. PROGRAMME 306 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UNION EUROPÉENNE »

1. Une consommation des crédits inférieure à des prévisions « confortables »

Votre rapporteur spécial rappelle que le programme 306, destiné à financer les opérations de la PFUE jusqu'au 31 décembre 2008, ne comprend en 2009 que des crédits de paiement afin de régler les engagements pris en 2008.

La consommation globale des crédits pour les années 2008 et 2009 est inférieure au montant voté par le Parlement (146,5 millions d'euros au lieu de 188,1 millions d'euros). Cependant, les conclusions de la Cour des comptes sur l'exécution des crédits du programme ont conduit votre rapporteur spécial à s'interroger sur deux points essentiels, l'utilisation parfois jugée excessive de procédure d'urgence ainsi que les modalités d'évaluation des dépenses.

A titre liminaire, il considère que le **recours trop fréquent aux procédures dérogatoires, au nom de l'urgence, conduit à mettre en doute la pertinence, la lisibilité ainsi que l'efficacité** de la programmation trop dense (plus de 480 événements).

En outre, les prévisions de dépenses ont été évaluées, selon la Cour des comptes, de manière « confortable, inspirée de la base d'indications générales relativement incertaines du coût de la présidence allemande » ainsi que d'une anticipation de situations imprévues. Si cette estimation a certes permis que soient organisés 489 événements, votre rapporteur spécial considère qu'elle donne un *« effet d'optique distordant »* à l'économie réalisée sur l'enveloppe initiale.

Enfin, le coût global effectif réel de cette présidence doit être apprécié non seulement par rapport aux prévisions initiales mais également dans la totalité de ses dépenses. **Plus de 20 millions d'euros ont été en**

quelque sorte externalisés grâce à une prise en charge par le mécénat, les collectivités territoriales et les subventions de l'Union européenne.

2. Une évaluation de la performance insuffisante

Votre rapporteur spécial, à l'instar de la Cour des comptes, relève toute la difficulté d'évaluer l'impact de la présidence française de l'Union européenne. En effet, il n'a disposé que d'un indicateur unique. Celui-ci ne permet pas, selon la Cour, une « *évaluation sérieuse de l'utilité et de l'impact réel* » des différentes manifestations.

Cet indicateur mesure, en effet, la satisfaction matérielle des participants aux manifestations de la PFUE. Il a été élaboré à partir de l'exploitation de 4 000 réponses à un questionnaire de satisfaction. **Aucun indicateur de suivi de l'efficacité de la dépense n'a été défini.** Quant aux comptes rendus d'activités, ils ont été jugés « *d'une qualité inégale* » par la Cour.

S'agissant de l'événementiel, il est difficile d'en évaluer l'impact. La Cour illustre ce point par le pavoisement de l'Arc de Triomphe dont le coût s'établit à 627 486 euros.

C. PROGRAMME 308 « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS »

1. Une exécution budgétaire contrastée

Votre rapporteur spécial observe qu'en 2009, l'exécution budgétaire du programme 308 fait apparaître une **sous consommation des crédits de paiement de l'ordre de 2,45 %** par rapport aux dotations inscrites en loi de finance. L'année dernière, ces dernières se sont élevées à **90,6 millions d'euros en AE** et **76,21 millions d'euros en CP**. Cependant, il convient de relever que **la consommation des crédits est en hausse de 15 % par rapport à 2008.**

Votre rapporteur spécial relève que cette moindre consommation par rapport aux prévisions concerne les **crédits de paiement du titre 2** du programme 308 qui n'ont été utilisés qu'à hauteur de 97 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, soit **42,27 millions d'euros.**

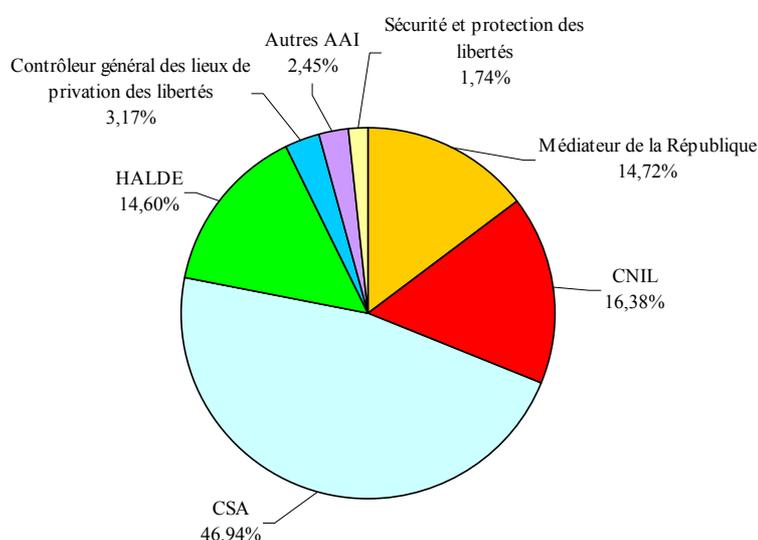
Le solde des vingt-trois créations d'emplois en 2009 bénéficie essentiellement à la CNIL (13 emplois), à la HALDE (5 emplois), au CSA (2 emplois) ainsi qu'au contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), à la CNCIS, à la CNDS (1 emploi chacun).

Néanmoins, la consommation des ETPT du programme s'est élevée à 611 pour un plafond de 636 (soit 96 %), ce qui explique la sous-consommation constatée sur les dépenses de personnel.

Hors dépenses de personnel, l'intégralité des crédits ouverts a été consommée. Ils s'établissent à 48,33 millions d'euros en AE et 33,94 millions d'euros en CP.

Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, **le CSA est l'autorité première bénéficiaire, pour plus de la moitié des crédits**, du programme. La décision de mise en œuvre de la TNT dans le territoire ultra marin a conduit à une consommation de ses crédits de 6 % supérieure à celle prévue en loi de finances initiale.

Répartition par action des crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 308 en 2009



Source : d'après les données du rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009 « Direction de l'action du Gouvernement »

Votre rapporteur spécial relève que, si l'exécution budgétaire de la plupart des AAI est globalement satisfaisante, **le poste de dépenses affecté aux loyers constitue une charge importante de leurs budgets respectifs.**

Ainsi, 13,39 millions d'euros correspondent à des engagements pluriannuels sur des baux du CSA. Les charges locatives de la CNIL ont progressé sur la période 2007-2009 car le loyer, qui est en effet indexé sur l'indice du coût de la construction, a augmenté de 9 % en 2009.

Il appelle de ses vœux, à ce titre, une **réflexion du Gouvernement sur la politique de gestion du parc locatif des services, autorités et institutions.**

Il relève que **certains efforts ont été réalisés** puisque le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), la MILDT, le Haut conseil à l'intégration (HCI) ont été installés dans des bâtiments domaniaux permettant ainsi la résiliation du bail du 7 rue Saint-Georges (Paris IX^e), dont le coût était

onéreux. Au total, le ratio des dépenses locatives en 2009 en moyenne baisse. Il est porté à 112,05 euros/m² SUB (surface utile brute). De surcroît, un « **centre du Gouvernement** » situé 20 avenue de Ségur et offrant une surface de 50 000 m² est en cours d'aménagement afin d'accueillir les services et autorités publiques.

Dans l'attente de la mise en œuvre de ce nouveau projet, votre rapporteur spécial insiste sur la **nécessité de poursuivre les opérations de relocalisation des services et des institutions**. Dans un contexte de finances publiques dégradées, la résolution de la question du loyer des AAI est essentielle. Il convient néanmoins de la difficulté de remettre en cause les engagements contractuels précédemment.

Ainsi, dans le cadre du contrôle en cours de réalisation sur la gestion de la HALDE mené par votre rapporteur spécial, il apparaît que **les marges de manœuvre de négociation sont restreintes**. Le bail a été signé le 13 janvier 2005 pour une durée ferme de neuf ans. Face au refus du bailleur de réviser le montant du bail, la HALDE a obtenu le concours actif de France Domaine, qui a mandaté un intermédiaire privé afin d'engager de nouvelles négociations avec le propriétaire.

S'agissant de l'exécution budgétaire des crédits de la HALDE, celle-ci n'a consommé en 2009 ses crédits de paiement qu'à hauteur de 93,44 % du montant voté en loi de finances initiale, soit 11,13 millions d'euros, dont la moitié est représentée par les crédits hors dépenses de personnel (5,66 millions d'euros). Votre rapporteur spécial prend acte de la réorganisation de la direction des affaires juridiques. En outre, un pôle d'orientation a été créé permettant de gérer plus rapidement et efficacement les flux de réclamations.

L'exécution budgétaire des crédits de paiements de la CNIL révèle une sous consommation des crédits de paiements de près de 7,7 % (soit 1,036 million d'euros sur 13,52 millions d'euros initialement prévus). La CNIL n'a pas atteint son plafond d'emplois (126 contre 121 ETP en 2009). Quant à ses **dépenses de fonctionnement**, votre rapporteur spécial relève qu'elles **sont stables**.

En effet, la CNIL veille à la maîtrise de ses dépenses grâce à la définition d'un budget prévisionnel établi en amont de ses besoins. Celui-ci lui a permis de contrôler les activités particulièrement consommatrices telle que l'informatique, les ressources humaines, la communication et la documentation.

Il convient de souligner la **gestion rigoureuse par le Médiateur de ses crédits**. En effet, alors que ses moyens budgétaires sont en baisse de 5 % en 2009 par rapport à 2006, il a exécuté sa mission de service public tout en étant confronté à une augmentation de son activité de 20 %. Son plafond d'emplois de 92 ETPT n'est pas atteint. Il compte 80 ETPT en 2009.

Le contrôleur général des lieux de privation de liberté n'a consommé ses crédits en 2009, tous titres confondus, qu'à hauteur de 76 % des crédits de paiement votés en loi de finances initiale (2,41 millions d'euros contre 3,17 millions d'euros). Cet écart provient principalement d'une moindre consommation en dépenses de personnel. Si cette autorité compte 18 ETPT conformément à son plafond d'emplois, elle a néanmoins rencontré des difficultés de recrutement des collaborateurs occasionnels à mi temps.

En conclusion, tout en reconnaissant que ces institutions ont dû faire face ces dernières années à un accroissement du périmètre de leur intervention, votre rapporteur spécial relève que l'ensemble des AAI doivent poursuivre leurs efforts de gestion à l'instar du Médiateur. **Des économies et synergies peuvent être mises en œuvre sans nuire à la qualité du service public rendu.** Il s'agit notamment des frais de communication, de transport ou de représentation.

2. Une « prise de conscience » de la performance encourageante

Votre rapporteur spécial tient à saluer tout particulièrement la performance du Médiateur. Il observe que la qualité de la gestion de cette autorité tant du point de vue du citoyen, du contribuable ou de l'utilisateur ne cesse d'augmenter.

A titre d'illustration, **le délai moyen d'instruction des dossiers qui lui sont transmis est réduit de plus de vingt jours.** Or, ces résultats interviennent dans un contexte constant d'augmentation du nombre des saisines et d'élargissement de son périmètre d'intervention depuis l'intégration de nouveau pôle dédié aux questions relatives au domaine de la santé en 2009.

Votre rapporteur spécial se félicite également de **l'augmentation du taux de traitement de 21 % des réclamations de la HALDE** en 2009 par rapport à 2008 (10 745 réclamations). Cet accroissement s'explique en partie grâce au **développement du réseau de correspondants locaux** qui s'est poursuivi en 2009. On dénombre 109 installations de tels correspondants au 31 décembre 2009. Cet ancrage territorial tend à démultiplier l'action de la HALDE par un accueil physique dans les départements des victimes de discrimination.

Enfin, **le CSA poursuit le programme de déploiement** de la couverture de la télévision numérique terrestre, atteignant ainsi fin 2009 un taux de 89 % de la population. 358 nouveaux émetteurs ont été ainsi installés. Néanmoins, **l'objectif de 92 % n'a pu être atteint en raison de difficultés rencontrées dans huit sites**¹. L'installation aurait en effet provoqué des brouillages sur la réception des chaînes analogiques. Leur allumage est

¹ Aurillac – La Bastide du Haut-Mont ; Besançon Lomont ; Besançon Montfaucon ; Chambéry – Mont du Chat ; Gex – Montrond ; Grenoble – Chamrousse ; Limoges-les-Cars ; Privas – Crête de Blandine.

programmé en 2010 afin que la couverture du territoire se rapproche de l'objectif de 95 % au 30 novembre 2011.

**MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET
AMÉNAGEMENT DURABLES »**

**BUDGET ANNEXE
« CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

**COMPTES SPÉCIAUX
« CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES
INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »
ET
« AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE
VÉHICULES PROPRES »**

**MM. Alain Lambert, Gérard Miquel, François Fortassin et
Mme Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux**

I. LA MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	135
A. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION	135
1. <i>Des changements de périmètre substantiels et des montants élevés de reports et de fonds de concours</i>	135
2. <i>La fongibilité des crédits et la régulation budgétaire</i>	136
3. <i>Près de 5,2 milliards d'euros de dépenses fiscales</i>	137
4. <i>Une contribution importante du Plan de relance de l'économie</i>	138
B. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT »	139
1. <i>Un nouveau programme et des réformes importantes</i>	139
2. <i>Une exécution relativement atypique au sein de la mission</i>	140
3. <i>La situation contrastée des trois opérateurs et de RFF</i>	142
4. <i>Une performance globalement satisfaisante</i>	146
C. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »	147
1. <i>Une priorité accordée à l'éducation routière en exécution</i>	147
2. <i>Une performance en demi-teinte</i>	149
D. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »	150
1. <i>Une exécution sans heurts majeurs mais sous-optimale</i>	150
2. <i>La fongibilité et les dépenses fiscales</i>	151
3. <i>Une performance qui peut progresser en matière de sécurité maritime et d'efficacité des aides à la flotte de commerce</i>	152
E. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ »	153
1. <i>Un nouveau changement de périmètre issu de la réorganisation du ministère</i>	153
2. <i>La consommation des crédits</i>	154
3. <i>Une mauvaise visibilité sur les emplois</i>	155
4. <i>Un programme « porteur » du Grenelle de l'environnement, qui ne rend que partiellement compte de l'action globale de l'Etat</i>	155
5. <i>Evaluation de la performance</i>	156

F. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE ».....	158
1. Une performance globalement satisfaisante	158
2. La consommation des crédits	159
3. L'absence persistante et problématique d'un contrat d'objectifs et de performance	160
4. Le manque d'information sur l'évolution des ressources de l'opérateur IGN.....	160
G. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	161
1. Des résultats scientifiques très satisfaisants	161
2. Des résultats commerciaux plus mitigés.....	162
3. Une bonne consommation des crédits.....	162
4. La conclusion attendue d'un contrat d'objectifs et de performance	163
5. La réduction du nombre des implantations territoriales dans le cadre de la révision générale des politiques publiques	163
6. La nécessaire maîtrise des dépenses de personnel	164
H. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE ET APRÈS-MINES »	164
1. Un programme hétérogène et compartimenté caractérisé par sa rigidité	164
2. Évaluation de la performance	165
3. Analyse de l'exécution	167
I. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	168
1. Un nouveau périmètre	168
2. Une performance mitigée selon les actions du programme.....	169
3. La participation à la mise en œuvre du plan de relance	171
4. Analyse de l'exécution	172
J. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	173
1. Un périmètre insatisfaisant du point de vue des préconisations de la LOLF	173
2. Des performances encore marquées par la réorganisation administrative	175
3. Une sous-consommation persistante du plafond d'emplois ministériel	176
II. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	178
A. UN EXCÉDENT BUDGÉTAIRE QUI MASQUE DE RÉELLES DIFFICULTÉS.....	178
B. UNE GESTION PLUS TRANSPARENTE MAIS PAS TOUJOURS CONFORME À LA LOLF	178
1. La LOLF induit certaines contraintes sur la gestion du budget annexe	178
2. Des améliorations qui s'éloignent parfois des principes de la LOLF	179
C. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA CRISE ET UNE GESTION SOUS-OPTIMALE, QUE SANCTIONNE UN ENDETTEMENT ÉLEVÉ	180
1. Un impact direct de la conjoncture sur les recettes	180
2. Des dépenses de personnels et de fonctionnement insuffisamment maîtrisées, au détriment de l'investissement	181
3. Une augmentation inquiétante de l'endettement.....	182
4. Des efforts insuffisants en 2010 et un équilibre compromis à moyen terme	183
D. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE QUI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ	184

III. LES COMPTES SPÉCIAUX	186
A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »	186
1. <i>Un déficit de grande ampleur qui ne peut être légitimé par le seul succès du dispositif</i>	186
2. <i>Un circuit de paiement complexe et un financement peu conforme à l'esprit de la LOLF</i>	188
B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »	189
1. <i>Une exécution troublée par d'importants reports et lenteurs</i>	189
2. <i>Une performance contrastée</i>	191
3. <i>Un champ élargi qui appelle une nouvelle organisation</i>	192

I. LA MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

A. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION

1. Des changements de périmètre substantiels et des montants élevés de reports et de fonds de concours

La mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (EDAD) a fait l'objet **d'importantes modifications d'architecture budgétaire** en 2009, qui ont concerné tous les programmes à l'exception des programmes 159 « Information géographique et cartographique », 170 « Météorologie » et 205 « Sécurité et affaires maritimes ». La plupart des objectifs et indicateurs ont cependant été maintenus, ce qui permet d'assurer la continuité de l'évaluation de la performance.

Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM), dont relève cette mission, a poursuivi en 2009 la **réorganisation de ses services déconcentrés** avec la création de neuf directions régionales¹ de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), et au niveau départemental de quarante-sept directions départementales de l'équipement et de l'agriculture, socle des nouvelles directions départementales des territoires, à vocation interministérielle et créées en 2010.

En dépit de son intitulé, la présente mission ne contribue que de façon minoritaire à la politique publique de l'environnement, à hauteur d'environ 40 % en 2009 après 38 % en 2008. Il en résulte un certain « éparpillement » et un manque de visibilité de l'action de l'Etat en la matière.

Les crédits ouverts pour la mission se sont élevés à **15,12 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **12,99 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une hausse de respectivement 18 % et 15 % par rapport à 2008. La consommation des crédits a augmenté davantage et a donc progressé, en particulier sur les programmes 113 « Urbanisme, paysage, eau et biodiversité » et 203 « Infrastructures et services de transport ». Elle demeure perfectible s'agissant des AE en raison des **montants élevés des reports d'autorisations affectées mais non engagées** (2 164 millions d'euros de 2008 sur 2009 et 1 946 millions d'euros de 2009 sur 2010), en particulier sur le programme 203.

Ces reports et les rattachements (souvent tardifs) de **fonds de concours** – ces derniers représentant environ les deux tiers des fonds de concours du budget de l'Etat –, ainsi que la budgétisation de la subvention

¹ Nées de la fusion des anciennes directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), directions régionales de l'environnement (DIREN) et directions régionales de l'équipement (DRE).

pour charges de service public à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), expliquent ainsi l'écart important entre crédits votés et ouverts.

Les **dépenses d'intervention** du titre 6 représentent plus du tiers des CP de la mission, soit 4,43 milliards d'euros en exécution ; l'essentiel relevant de la politique des transports financée par le programme 203. Néanmoins si les concours de l'Etat à Réseau ferré de France (RFF) en constituent plus de la moitié avec 2,32 milliards d'euros, on constate un certain émiettement avec un **grand nombre de dispositifs de petit montant**.

Exécution des crédits de la mission EDAD

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)	10 101 962 127	9 921 261 206
Total des ouvertures et annulations nettes (y compris FDC et ADP)	5 019 877 973	3 067 025 249
Crédits ouverts	15 121 840 100	12 988 286 455
Crédits consommés	12 654 390 856	12 304 216 647
Rappel crédits consommés en 2008	13 174 439 440	13 759 760 918
Taux de consommation des crédits de LFI	125,3 %	124,0 %
Taux de consommation des crédits ouverts	83,7 %	94,7 %

N.B : Les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

2. La fongibilité des crédits et la régulation budgétaire

Hormis l'AFITF, le **financement des opérateurs repose de plus en plus sur des ressources affectées** et donc sur une forme de débudgétisation. Elles représentaient ainsi les trois quarts du budget de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et 79 % de celui de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) en 2009.

Le recours à la **fongibilité** des crédits a été souvent tardif, intervenant en octobre ou novembre. Il a varié selon la nature et l'organisation des programmes et s'est révélé faible pour les programmes 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité », 174 « Energie et après-mines » et le programme 217 qui regroupe les dépenses de personnels.

Au titre de la **régulation budgétaire**, les principaux mouvements suivants peuvent être relevés :

- une mise en réserve initiale à hauteur de 271 millions d'euros en AE et 262 millions d'euros en CP ;

- la libération d'une partie de cette réserve le 30 janvier 2009 (16 millions d'euros de crédits d'investissement) au titre du soutien à l'économie ;

- deux mises en réserve complémentaires en fin d'année (le 17 novembre et dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2009), pour 278 millions d'euros en AE et 57 millions d'euros en CP, dont 22 millions d'euros au titre de la diminution du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale « Pensions » ;

- des montants globaux d'annulations plus élevés qu'en 2008 et **excédant de 6 millions d'euros ceux des crédits gelés**, soit 561 millions d'euros en AE et 329 millions d'euros en CP. Les annulations d'AE recouvrent cependant une mesure technique de correction d'un rattachement, effectué deux fois, d'un fonds de concours au programme 203, à hauteur de 315 millions d'euros.

3. Près de 5,2 milliards d'euros de dépenses fiscales

Pas moins de **46 dépenses fiscales** sont associées à six programmes de cette mission, **dont 16 ne sont pas chiffrées**. En 2008, 15 dépenses fiscales n'étaient pas chiffrées, et 8 étaient considérées comme « *non significatives* ».

Le montant de ces dispositifs a été évalué à **4 380 millions d'euros en 2008**, et à 3 707 millions d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2009, montant manifestement sous-estimé. Le chiffrage actualisé pour 2009 – nonobstant les dispositifs non évalués – s'élève en effet à **5 160 millions d'euros**, soit une augmentation de 17,8 % par rapport à 2008 et **l'équivalent de 41,9 % des CP exécutés** en 2009.

Ces dépenses fiscales sont très concentrées puisque les six plus importantes, qui concernent les programmes 174, 181, 203 et 205, représentent plus de 90 % du montant total. **Vos rapporteurs spéciaux jugent qu'un réexamen global de l'efficacité de ces dispositifs s'impose.**

Principales dépenses fiscales de la mission EDAD

(en millions d'euros)

	Rappel 2008	Prévision LFI 2009	Exécution 2009
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (programme 174)	2 100	1 500	2 800
Déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration (programme 181)	850	800	850
Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers (programme 203)	295	230	330
Dégrèvement en faveur des entreprises disposant de véhicules routiers ou de bateaux (programme 203)	282	321	290
Exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur (programme 174)	200	200	200
Détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires (programme 205)	200	200	200
Total	3 927	3 251	4 670

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

Aucune dépense fiscale nouvelle relevant du périmètre de la mission n'a été créée en 2009, mais aucune n'a été supprimée. Deux mesures n'apparaissent cependant plus comme dépenses fiscales et sont désormais considérées comme des modalités de calcul de l'impôt :

- l'exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques consommés dans l'enceinte des établissements de production de produits énergétiques ;

- et l'exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs (à l'exclusion des avions de tourisme privé).

4. Une contribution importante du Plan de relance de l'économie

Le plan de relance, financé par le programme 315, a contribué aux infrastructures de transport à hauteur de **920 millions d'euros d'AE** et de **589,5 millions d'euros de CP**. L'intégralité de la tranche annuelle mobilisée a été affectée, 99 % engagée et 103 % mandatée (soit 515,8 millions d'euros, le dépassement ayant été financé par les ressources hors plan de relance du programme 203). Ces crédits ont été imputés de la manière suivante :

- 165 millions d'euros en AE et 215,5 millions d'euros en CP directement transférés au **programme 203**, dont 90,5 millions d'euros d'avances sur marchés publics ;

- 655 millions d'euros d'AE et 324 millions d'euros de CP à l'AFITF, auxquels s'ajoute une subvention budgétaire complémentaire de 50 millions d'euros (*cf. infra*). La majorité de ces crédits (271 millions d'euros de CP) n'a cependant fait que transiter par l'AFITF et a été reversée sur le programme 203 sous forme de fonds de concours. Leur versement en fin d'année a toutefois nécessité de mobiliser, dans l'attente, des crédits ordinaires, ce qui illustre une nouvelle fois les difficultés nées de cette procédure complexe. Le solde a fait l'objet de conventions entre l'AFITF et les maîtres d'ouvrage concernés, Voies Navigables de France (VNF) et RFF ;

- 100 millions d'euros d'AE et 50 millions d'euros de CP à Voies navigables de France (VNF), pour des actions d'entretien et de reconstruction de barrages.

Le RAP expose avec précision les opérations qui ont été ainsi financées et décidées par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIADT) du 2 février 2009, conformément aux priorités affichées dans l'annexe au premier PLFR pour 2009, relatif au plan de relance. **Le critère ayant présidé au choix des opérations a été la rapidité de mise en œuvre**, ce qui a conduit à retenir essentiellement des opérations prêtes ou à poursuivre, soit des anticipations de dépenses.

Un suivi spécifique de ces crédits a été instauré au sein du MEEDDM aux fins de traçabilité, grâce à l'instauration d'un comité de pilotage *ad hoc* qui se réunit selon une fréquence mensuelle et constate le niveau d'exécution budgétaire et l'avancement de chaque opération.

B. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT »

1. Un nouveau programme et des réformes importantes

Le programme 203 est une **innovation de l'exercice 2009**, ce vaste ensemble regroupant désormais, selon une approche multimodale conforme au « Grenelle de l'environnement », les crédits des anciens programmes 203 « Réseau routier national », 226 « Transports terrestres et maritimes » et 173 « Passifs financiers ferroviaires » ainsi qu'une partie des crédits des programmes 225 « Transports aériens » et 207 « Sécurité routière ».

D'importantes évolutions ont caractérisé la politique des infrastructures de transport en 2009 :

- la mise en œuvre du **nouveau système de tarification et de financement du réseau ferroviaire**, en application du contrat de performance signé fin 2008 entre l'Etat et Réseau ferré de France (RFF), qui se traduit par un nouveau mode de fixation des concours de l'Etat (*cf. infra*) ;

- l'institution, par la loi du 8 décembre 2009¹, d'une nouvelle autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (**ARAF**), qui n'est toutefois pas encore opérationnelle ;

- l'annonce d'un **nouveau plan de relance du fret ferroviaire** le 16 septembre 2009, qui associe RFF et les opérateurs ferroviaires, en particulier la SNCF. Ce plan comprend un investissement public global de plus de 7 milliards d'euros d'ici à 2020 et s'appuie sur neuf axes ;

- l'application locale de la **réforme portuaire** initiée par la loi du 4 juillet 2008², qui a notamment conduit à la mise en place de nouvelles instances de gouvernance dans les grands ports maritimes, au franchissement d'étapes pour une nouvelle organisation de la manutention, à des négociations sur le transfert de la plupart des terminaux portuaires, et à une augmentation des moyens en faveur de l'entretien des accès maritimes (+ 6 millions d'euros par rapport à 2008) et du développement des grands ports maritimes (+ 38 millions d'euros) ;

- un avenant au contrat d'objectifs et de moyens conclu avec l'opérateur Voies navigables de France (VNF) pour 2005-2008, et le début des négociations en vue de la définition d'un nouveau contrat pour 2010-2013 ;

- la poursuite des efforts en matière **d'entretien et d'exploitation du réseau routier national** et la définition des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI), qui remplacent les volets routiers des contrats de plan Etat-régions ;

- la préparation du **contrat de partenariat portant sur la construction, l'entretien, la maintenance et la gestion de 63 centres d'entretien et d'intervention routiers**, dans le cadre du transfert aux départements de 18 000 km de routes nationales d'intérêt local. Ce contrat, d'une durée de trente ans et qui prévoit une annuité d'environ 22,7 millions d'euros à compter de 2013, a été signé le 14 janvier 2010 par le ministère et un groupement constitué de DV Construction SA, Exprim SAS et deux fonds d'investissement.

2. Une exécution relativement atypique au sein de la mission

L'exécution du programme 203 se caractérise notamment par :

- le **rattachement de fonds de concours pour des montants élevés** et parfois sensiblement supérieurs aux prévisions (en particulier en matière d'infrastructures routières), en provenance de l'AFITF et des collectivités territoriales, qui ont augmenté de 2,75 milliards d'euros en AE et de 2,1 milliards d'euros en CP les crédits ouverts en LFI. **Vos rapporteurs spéciaux déplorent cependant que d'importants fonds de concours, en**

¹ Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des activités ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports.

² Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

particulier de l'AFITF, aient été versés très tardivement en fin d'année voire début 2010¹, ce qui perturbe la gestion budgétaire et nuit à la consommation des crédits ;

- des **transferts** à hauteur de 165 millions d'euros en AE et 215,5 millions d'euros en CP, réalisés à partir du programme 315 dans le cadre du plan de relance ;

- et des **reports massifs** de crédits d'un exercice sur l'autre, en particulier d'AE pour lesquelles ils atteignent 2,22 milliards d'euros.

Il résulte de ces mouvements de crédits un taux de consommation des crédits inscrits en LFI (fonds de concours et attributions de produits inclus) supérieur à 100 %, mais **médiocre s'agissant des crédits effectivement ouverts**, en particulier pour les AE (76,8 %). Dès lors, **le phénomène des reports de crédits tend à s'auto-entretenir**.

**Exécution des crédits du programme 203
« Infrastructures et services de transport »**

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (inclus FDC et ADP)	6 470 083 365	6 519 248 365
Arrêté de report	2 226 413 333	704 688 950
Décret de virement	0	- 1 600 000
Décret d'avance	- 57 913 104	-59 307 668
Décret de transfert	165 024 604	215 524 604
Loi de finances rectificative	- 350 864 456	- 134 733 751
Fonds de concours et attribution de produits	2 753 874 955	2 105 994 327
Décrets d'annulation	- 5 667 095	- 5 667 095
Total des ouvertures et annulations nettes	4 730 868 237	2 824 899 367
Crédits ouverts	9 227 886 602	7 174 082 732
Crédits consommés	7 087 890 451	6 582 434 384
Rappel crédits consommés en 2008	4 760 977 128	4 914 406 825
Taux de consommation des crédits de LFI	109,5 %	101,0 %
Taux de consommation des crédits ouverts	76,8 %	91,8 %

N.B : Les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

Au sein de la mission, le programme 203 est le seul à avoir dérogé à la règle de mise à disposition des crédits dès le début de l'exercice (hors réserves légale et de précaution), compte tenu de l'importance des fonds de concours qui conduit à ce que seuls 60 % des ressources prévisibles soient disponibles en début d'exercice. De même, **l'essentiel des crédits n'est pas**

¹ Par exemple (en CP) 538,2 millions d'euros le 24 novembre 2009, 467,6 millions d'euros le 7 décembre 2009 et 306,3 millions d'euros le 7 janvier 2010.

globalisé, contrairement aux autres programmes, mais pré-affecté *via* les opérations pluriannuelles et les subventions aux établissements et opérateurs publics.

3. La situation contrastée des trois opérateurs et de RFF

a) L'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)

Vecteur privilégié du plan de relance, l'AFITF a vu son activité augmenter de 17 % par rapport à 2008 (dont 324 millions d'euros de CP au titre du plan de relance), soit **2 471 millions d'euros** de CP. Elle est toutefois restée inférieure aux prévisions initiales en raison de **l'insuffisance de certaines recettes** (redevance domaniale¹, taxe d'aménagement du territoire et amendes des radars), qui a conduit au report de plusieurs projets. Ces recettes avaient été surestimées, les premiers effets de la crise s'étant fait sentir dès fin 2008, mais les moins-values ont pu être anticipées assez tôt lors des premières décisions modificatives.

Les 655 millions d'euros d'AE mis en place dans le cadre du **plan de relance** ont été consacrés à l'accélération de plusieurs projets existants : les PDMI (250 millions d'euros), la sécurisation des tunnels routiers (85 millions d'euros), le volet ferroviaire des contrats de projet régionaux pour 2007-2013 (150 millions d'euros), les études et travaux préparatoires de trois lignes à grande vitesse² et du canal Seine-Nord-Europe (81,1 millions d'euros) et la régénération et l'accessibilité aux personnes handicapées du réseau ferré (88,9 millions d'euros). Au total, l'impact du volet routier du plan de relance a conduit à un **infléchissement temporaire du report modal** que l'AFITF a vocation à financer, puisqu'elle a consacré 57 % de ses crédits à des moyens de transport alternatifs à la route.

¹ Dont le relèvement prévu initialement n'a pu être mis en place.

² La seconde phase de la LGV-Est, la LGV Bretagne-Pays-de-Loire et la LGV Sud-Europe-Atlantique.

Budgets prévisionnel et réalisé de l'AFITF en 2009

(en millions d'euros)

Recettes	Exécution 2008	Budget prévisionnel 2009	Exécution 2009
Redevance domaniale autoroutière	174	375	180
Taxe d'aménagement du territoire	521	540	528
Produit des amendes des radars	123	200	115
Subvention budgétaire programme 203	0	1 170	1 229
Subvention budgétaire programme 315	0	374	374
Avance du Trésor	0	143	143
Produits exceptionnels	0	0	8
Total	818	2 802	2 577
Dépenses (hors frais de fonctionnement)			
Opérations du CIADT	788	794	758
<i>Dont : routes</i>	149	166	192
<i>Autres modes</i>	639	628	566
CPER, contrats de projet et autres contrats	869	1 259	1 166
<i>Dont : routes</i>	543	618	582
<i>Fer et combiné</i>	152	334	310
<i>Ports et littoral</i>	21	40	40
<i>Fluvial</i>	6	7	3
<i>Transports collectifs</i>	147	259	231
Autres investissements	455	779	546
<i>Dont : routes</i>	122	308	290
<i>Autres modes</i>	333	471	256
Total	2 112	2 833	2 471

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

La situation financière de l'agence n'en devient pas moins tendue et ne sera pas rétablie à moyen terme. La dotation initiale en capital de 4 milliards d'euros ayant été intégralement consommée, une **subvention d'équilibre d'un montant global de 1,6 milliard d'euros** (dont 374 millions d'euros au titre du plan de relance) **a pour la première fois été versée en 2009**. L'équilibre financier n'a cependant pu être atteint que grâce à une subvention complémentaire de 50 millions d'euros financée sur le programme 315, et à une **avance du Trésor de 143 millions d'euros**, qui a permis d'abonder le fonds de roulement à hauteur de 104,9 millions d'euros. Sans cette avance du Trésor, le résultat de l'AFITF eût donc été déficitaire de 38,2 millions d'euros.

Compte tenu du report à 2012 de l'entrée en vigueur de l'« éco-redevance poids lourds », qui doit rapporter en année pleine 880 millions d'euros, et de l'important programme d'investissements prévu jusqu'en 2014 (dont 5,8 milliards d'euros d'AE prévus en 2010 et 5,6 milliards d'euros en 2011), la situation de l'AFITF est délicate mais décrite comme une phase de transition par le ministère.

Lors de son audition par votre commission le 16 juin 2010, Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, a donné quelques indications sur l'avenir financier de l'agence. **La subvention d'équilibre à l'AFITF devrait ainsi s'élever à 1 246 millions d'euros en 2010**, dont 331 millions d'euros au titre du plan de relance, mais l'agence devra malgré tout puiser dans son fonds de roulement. A compter de 2011, il devrait être proposé de stabiliser la subvention budgétaire autour d'un milliard d'euros et les redevances domaniales des sociétés d'autoroute seront réévaluées pour rapporter au moins 400 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux jugent néanmoins que ces perspectives ne garantissent pas la pérennité du financement de l'agence et que de nouvelles recettes devront être trouvées, sauf à considérer que le recours à l'endettement par les avances du Trésor soit une variable d'ajustement...

b) Voies navigables de France

L'établissement public industriel et commercial VNF a bénéficié en 2009 d'une subvention globale de l'Etat de **106,9 millions d'euros**, imputée sur les programmes 203 et 315. Outre la subvention complémentaire de 50 millions d'euros financée par le programme 315 au titre du plan de relance, évoquée *supra*, ce montant inclut la subvention de 50 millions d'euros prévue à l'avenant au contrat de performance pour 2009, une enveloppe complémentaire pour mettre en œuvre les orientations du Grenelle de l'environnement, une subvention pour le fonctionnement des services de l'Etat mis à sa disposition, et 800 000 euros de transferts pour la mise en œuvre du plan d'aide à la modernisation des transporteurs fluviaux de marchandises.

Sa situation financière est favorable puisque sur un budget exécuté de 244,2 millions d'euros (dont 72 % ont été dédiés aux infrastructures), VNF a enregistré un **résultat bénéficiaire de 39,7 millions d'euros**, largement supérieur aux prévisions (25,4 millions d'euros). **L'opérateur a également employé moins d'effectifs qu'en 2008**, soit 4 689 ETP en fin d'exercice contre 4 830, dont la grande majorité (4 345 ETPT) est mis à disposition par l'Etat.

c) L'Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)

L'EPSF, troisième opérateur associé au programme 203, exerce les fonctions dévolues à l'autorité nationale de sécurité ferroviaire au sens de la directive sur la sécurité ferroviaire 2004/49/CE¹. Il est chargé de délivrer un certain nombre d'autorisations et de s'assurer, au moyen d'audits et de contrôles, que les exigences communautaires et réglementaires sont respectées, et ce en garantissant à tous les opérateurs une égalité de traitement.

¹ Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

Son budget, de **14,83 millions d'euros en 2009** (soit un montant proche des prévisions), ne requiert aucune subvention budgétaire et est intégralement couvert par le droit de sécurité (0,5 % du montant des redevances versées par les entreprises ferroviaires à RFF), les redevances d'instruction des dossiers et la facturation de certaines prestations de services. Le fonds de roulement a bénéficié d'un apport de 679 000 euros. L'effectif moyen de l'établissement, de **99 personnes**, s'est révélé inférieur à la prévision (110 personnes).

d) Réseau ferré de France (RFF)

Outre la subvention à l'AFITF, l'action 10 « Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires » du programme 203 finance les concours de l'Etat à RFF, qui n'est pas un « opérateur LOLF ». Ces concours anticipent en 2009 la réforme du système de tarification de l'infrastructure et le nouveau modèle économique de RFF. Le contrat de performance signé le 3 novembre 2008 assigne ainsi à l'établissement un objectif de **couverture**, d'ici 2012, de **62 % du coût complet du réseau** par ses recettes commerciales (en particulier les péages acquittés par la SNCF).

La subvention n'est donc plus « fonctionnelle » (destinée à couvrir le fonctionnement, l'investissement et le désendettement) mais liée à la rentabilité de l'utilisation du réseau ferré national par les grandes branches de transport ferroviaire. La branche TGV est actuellement couverte par les recettes commerciales. Le concours de **2 319,1 millions d'euros** versé en 2009 se répartit ainsi en :

- 1 140,8 millions d'euros pour la subvention relative à l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (TER) ;
- 358,7 millions d'euros pour les trains nationaux classiques de voyageurs (soit les « Corail ») ;
- et 819,6 millions d'euros pour les trains de fret.

Les comptes résumés en 2008 et 2009, présentés dans le tableau ci-après, illustrent une **amélioration de la santé financière de RFF**.

Principales données sur les comptes de RFF en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	2008	2009	Variation
Chiffres d'affaires	3 099	3 281	+ 5,9 %
Résultat opérationnel courant	- 397	1 586	+ 1 983 millions d'euros
Résultat net	11 849	304	N.S.
Cash-flow net opérationnel	519	2 368	+ 1 849 millions d'euros
Investissements	2 958	3 296	+ 11,4 %

Source : communiqué de presse de RFF du 27 avril 2010

Les investissements de RFF ont atteint un point culminant en 2009 et ont été pour la première fois davantage consacrés à la rénovation du réseau existant (1,6 milliard d'euros) qu'au développement des gares et lignes à grande vitesse. **Vos rapporteurs spéciaux jugent nécessaire de poursuivre cet effort de régénération et d'entretien, qui doit primer la construction de nouvelles lignes.**

Malgré la baisse de 23 % du fret et des recettes commerciales inférieures au plan d'affaires, RFF a pour la première fois dégagé un résultat net conjoncturellement bénéficiaire, notamment grâce à une diminution de 22,6 % du coût de l'endettement (1 139 millions d'euros). La situation n'est pas favorable ni stabilisée pour autant, puisque **l'endettement net, quoiqu'en baisse de 360 millions d'euros, atteint encore 27,8 milliards d'euros**. Les flux nets de trésorerie demeurent très insuffisants pour financer à la fois les intérêts de la dette et la rénovation du réseau. La remontée des taux d'intérêt, sans progression substantielle du trafic de voyageurs et du fret, pourrait également contribuer à **dégrader la trajectoire financière en 2011**.

4. Une performance globalement satisfaisante

La performance du programme est restituée par quatre objectifs et douze indicateurs. Les indicateurs du premier objectif, intitulé « Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transport », affichent des **résultats positifs** et supérieurs aux cibles en matière d'évolution des coûts et de rentabilité socio-économique mais demeurent sensibles aux nombre et caractéristiques des opérations réalisées. Vos rapporteurs spéciaux regrettent également la suppression de l'indicateur mesurant le coût complet du réseau concédé, qui n'aura donc connu qu'une brève existence d'un an en dépit de sa portée.

Les résultats sont plus différenciés s'agissant du deuxième objectif, relatif à **l'amélioration de l'entretien et de la qualité des infrastructures**. Le coût kilométrique moyen des opérations de renouvellement du réseau ferré

est en légère augmentation, en raison de la hausse du coût des matières premières et des prestations d'approvisionnement et de sécurité des chantiers, et celui des opérations et d'entretien a diminué, de même que le coût du dragage dans les ports autonomes, la hausse de 2008 étant liée à des problèmes conjoncturels. L'état des ouvrages routiers est stable et sensiblement meilleur sur le réseau concédé que non concédé.

L'évolution de la qualité de service des réseaux de transport est variable : la satisfaction des usagers progresse pour le réseau autoroutier non concédé (sans doute en raison de la gratuité du service en temps de crise) mais diminue pour le réseau concédé ; le taux de disponibilité du réseau ferroviaire est stable mais encore éloignée de la cible pour 2011, et la fraction de « temps gêné » sur les principaux corridors de circulation a augmenté.

Le niveau de sécurité des transports s'est plutôt amélioré, en particulier s'agissant de l'intensité des contrôles portant sur les transports routiers de matières dangereuses, dont le nombre a augmenté de 22 %.

Enfin l'objectif de développement des modes alternatifs à la route est un peu mieux assuré. Les résultats définitifs de la part modale des transports non routiers ne sont pas encore connus mais progresseraient légèrement (sauf le transport fluvial, stable), bien que la cible afférente au fret ferroviaire ne puisse vraisemblablement pas être atteinte (10,7 % en 2009 pour 13,8 % en 2011). Les indicateurs de part de marché des ports autonomes métropolitains sur leurs façades maritimes respectives sont tous en progression, en particulier pour les ports de la façade Atlantique dont les résultats sont nettement supérieurs aux cibles, ce qui tend à prouver que **les ports français résistent plutôt mieux à la crise que les ports étrangers**.

C. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »

Le programme 207 retrace les dépenses réalisées par l'Etat pour réduire le nombre d'accidents de la route à travers des **mesures de prévention, d'information et d'éducation routières**. Les dépenses liées au volet répressif de la politique de sécurité routière, soit les contrôles automatisés par les radars et la gestion des points des permis de conduire, sont, quant à elles, retracées au sein du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » (*cf. infra*).

1. Une priorité accordée à l'éducation routière en exécution

Le programme 207 est faiblement doté (environ 61 millions d'euros en LFI) – les 2.699 ETPT qui y contribuent étant financés sur le programme 217 – et bénéficie de fonds de concours et attributions de produits pour des montants faibles.

L'exécution se révèle plutôt satisfaisante avec des **taux de consommation élevés** et un solde d'engagements non couverts par des

paiements en fin d'exercice (13,8 millions d'euros) en diminution par rapport au stock d'AE de fin 2008.

**Exécution des crédits du programme 207
« Sécurité et circulation routières »**

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	60 489 295	60 989 295
Arrêté de report	8 362 093	1 100 000
Décret de virement	0	0
Décret d'avance	- 684 708	- 407 421
Décret de transfert	584	584
Loi de finances rectificative	- 1 698 019	- 1 976 169
Fonds de concours et attribution de produits	65 000	361 178
Décrets d'annulation	0	0
Total des ouvertures et annulations nettes	6 044 950	- 921 828
Crédits ouverts	66 534 245	60 067 467
Crédits consommés	59 348 834	59 589 056
Rappel crédits consommés en 2008	57 147 489	54 939 825
Taux de consommation des crédits de LFI	98,1 %	97,7 %
Taux de consommation des crédits ouverts	89,2 %	99,2 %

N.B : Les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

Afin de mettre en œuvre la réforme du permis de conduire, **l'action 3 « Education routière » a été clairement privilégiée en cours de gestion**, par recours à la fongibilité (à hauteur de 1,22 million d'euros) et imputation des réductions nettes de crédits sur les seules actions 1 et 2. L'ajustement a porté essentiellement sur la réduction du nombre de nouvelles études en faveur de l'éducation routière (action 1) et des actions locales et partenariats (action 2). **Le budget des campagnes de communication nationale a en revanche été surconsommé** à hauteur de 877 000 euros en CP, en tant que levier prioritaire d'action pour l'amélioration de la sécurité routière.

Le bilan de l'action 3 est contrasté :

- les dépenses de fonctionnement dédiées à l'organisation des examens du permis de conduire ont **excédé les prévisions d'environ 2 millions d'euros**, sans que l'on puisse réellement identifier si ces surcoûts viennent des frais de déplacement ou de structure. Certaines dépenses de construction ou rénovation de centres d'examen ont également été engagées ou payées sur le titre 3, alors que l'ensemble des crédits destinés à ces opérations n'avait été budgétisé qu'en titre 5 ;

- de même, les dépenses d'investissement, essentiellement consacrées à la **construction et à la rénovation des centres d'examen**¹, se sont révélées supérieures aux prévisions, à hauteur de 3,83 millions d'euros en AE et 1,6 million d'euros en CP. Des crédits destinés à la rénovation du Centre régional d'information et de coordination routière de Metz (606 380 euros en AE et 1,43 million d'euros en CP) auraient dus être rattachés au programme 203 mais ont été imputés sur le programme 207 « *en raison d'un problème de bascule comptable* » ;

- ainsi que vos rapporteurs spéciaux l'avaient anticipé et déploré lors de l'examen du PLF 2010, **le budget du dispositif du « permis à un euro par jour » s'est révélé surdoté** – ce qui a d'ailleurs motivé un amendement de votre commission pour le budget de 2010 – puisque les crédits inscrits en LFI n'ont été exécutés qu'à hauteur de 56,3 % (5,66 millions d'euros). Cet écart est certes en bonne partie dû à la chute du taux d'intérêt des bons du Trésor (BTAN) à deux ans – qui avait été manifestement surestimé lors de l'élaboration du budget –, mais aussi à un nombre de dossiers inférieur de 15 % aux prévisions. Cette surbudgétisation a permis de compenser la sous-dotation des dépenses précitées.

2. Une performance en demi-teinte

Les résultats des six indicateurs témoignent d'un certain « essoufflement » de la politique de sécurité routière. **Le nombre de décès est quasiment stable par rapport à 2008** (4 429 contre 4 443 l'an dernier) et largement supérieur aux prévisions comme au rythme nécessaire à l'atteinte de l'objectif, fixé par le Président de la République, de moins de 3 000 décès en 2012. La part des conducteurs ayant leur permis depuis moins de deux ans impliqués dans un accident corporel demeure également à peu près stable à 18,9 %, alors que les prévisions tablaient sur une diminution à 18,4 %. En revanche, le nombre de blessés hospitalisés a diminué de 12,4 % par rapport à 2008 et est nettement inférieur aux prévisions.

Les campagnes gouvernementales sur la sécurité routière continuent de bénéficier d'une assez bonne visibilité au sein de la population **mais leur impact a plutôt diminué en 2009**, tant en termes de mémorisation que de changement de comportement, et les cibles fixées pour 2011 seront vraisemblablement difficiles à atteindre. **Le taux de réussite au permis B s'est amélioré** et a atteint la cible de 2011 puisque près de 72 % des écoles de conduite ont un taux de réussite en première présentation supérieur à 50 %.

¹ 27 centres ont ainsi fait l'objet de dépenses de construction ou de rénovation supérieures à 1 000 euros.

D. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

Le programme 205 a été marqué en 2009 par **d'importantes réformes** : une révision de l'administration déconcentrée des affaires maritimes en métropole¹, la création de l'École nationale supérieure maritime² (ENSM), l'adoption du paquet communautaire « Erika III » relatif à la sécurité maritime, ou la poursuite du plan de modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), dont la phase immobilière est arrivée à son terme.

1. Une exécution sans heurts majeurs mais sous-optimale

L'exécution du programme en 2009, décrite avec précision dans le RAP, a été caractérisée par :

- des **reports élevés d'AE** (27,2 millions d'euros), incluant la totalité des engagements contractés dans le cadre d'opérations pluriannuelles (AE affectées mais non encore engagées). Il en résulte un **assez médiocre taux de consommation des AE**, tandis que celui des CP ouverts est relativement élevé ;

- une levée du gel sur les dépenses d'investissement (725 638 euros en CP) fin janvier 2009, dans le cadre du soutien à l'économie, complétée par une levée de 3 millions d'euros en fin d'exercice ;

- l'annulation de 20 millions d'euros de CP (sur une annulation globale de 22,1 millions d'euros) et le redéploiement de 4 millions d'euros (en faveur du désendettement de la flotte de commerce) sur le **dispositif d'aide exceptionnelle aux pêcheurs**, mis en place en 2008 et pour lequel 40 millions d'euros avaient été délégués à l'Agence de services et de paiement. Seuls 16 millions d'euros ont finalement été consommés, ce qui témoigne d'une certaine approximation dans la conception du dispositif. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes précise que pour autant, le programme **n'a pas intégralement remboursé la dette qu'il avait constituée auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)** au titre de la réduction de l'exonération de cotisations d'allocations familiales.

¹ Par une circulaire du Premier ministre du 15 juin 2009.

² La subvention de fonctionnement déléguée aux écoles de marine marchande a pour ce faire été augmentée de 25 % pour passer à 2,5 millions d'euros.

**Exécution des crédits du programme 205
« Sécurité et affaires maritimes »**

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	133 101 830	135 601 830
Arrêté de report	27 201 843	1 505 106
Décret de virement	0	0
Décret d'avance	0	0
Décret de transfert	400 000	50 000
Loi de finances rectificative	- 24 950 570	- 22 054 549
Fonds de concours et attribution de produits	4 214 464	4 214 464
Décrets d'annulation	0	0
Total des ouvertures et annulations nettes	6 865 737	- 16 284 979
Crédits ouverts	137 967 567	117 316 851
Crédits consommés	111 102 740	112 942 831
Rappel crédits consommés en 2008	172 702 495	170 419 704
Taux de consommation des crédits de LFI	83,5 %	83,3 %
Taux de consommation des crédits ouverts	80,5 %	96,3 %

N.B : Les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

2. La fongibilité et les dépenses fiscales

La **fongibilité** s'est exercée au détriment de certaines opérations d'investissement de titre 5 (notamment le report des premiers travaux de construction du CROSS de Polynésie française) et au profit des actions :

- « **Flotte de commerce** » (4,4 millions d'euros en AE et 2,3 millions d'euros en CP), pour faire face à des dépenses obligatoires au titre de la compensation auprès de l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) des exonérations de charges sociales pour les navires battant pavillon français et soumis à la concurrence internationale, de la compensation des surcharges de retraites du personnel de l'ancienne Compagnie générale maritime, et de la compensation de l'exonération de cotisations sociales relatives à la famille (*cf. supra*) et à l'assurance-chômage pour les armements à passagers ;

- et « **Gens de mer et enseignement maritime** » (1,3 million d'euros en AE et CP), en particulier pour les dispositifs de cessation anticipée d'activité et d'allocation compensatrice de revenus¹.

Le coût complet des affaires et de la sécurité maritimes est largement supérieur aux montants inscrits dans le tableau ci-dessus puisque le « schéma de déversement analytique du programme » fait état de

¹ Au profit, respectivement, de 188 marins de commerce et 84 marins de la pêche.

349,9 millions d'euros, essentiellement par imputation des crédits de personnels et de fonctions supports du programme 217.

A ces coûts analytiques s'ajoutent deux dépenses fiscales pour un montant, proche des estimations de la LFI, de **242 millions d'euros**, soit plus de deux fois le montant des crédits budgétaires. Si le dégrèvement de taxe professionnelle (TP) en faveur des entreprises d'armement au commerce est appelé à disparaître en 2010 du fait de la réforme de la TP, l'essentiel du coût est imputable à la **taxe au tonnage** (200 millions d'euros).

3. Une performance qui peut progresser en matière de sécurité maritime et d'efficacité des aides à la flotte de commerce

S'agissant de la sécurité maritime et de la protection de l'environnement, **trois indicateurs sur quatre se situent à un niveau inférieur aux prévisions**. Les observations suivantes peuvent être formulées :

- la part des personnes sauvées après une opération de sauvetage coordonnée par les CROSS est revenue à 96,95 % – pour une cible supérieure à 98 % – en raison du crash de l'avion de la Yéménia Airways au large des Comores (152 personnes disparues) ;

- le taux de disponibilité des moyens de surveillance poursuit sa progression (93,61 % en 2009 et 90,8 % en 2008), grâce au plan de modernisation des CROSS, mais demeure inférieur aux cibles pour 2009 (95 %) et 2011 (supérieur à 98 %) ;

- le taux d'identification des navires à l'origine de rejets illicites et polluants en mer (9,74 %) a fortement diminué par rapport à 2008 – année durant laquelle la méthodologie ne fut il est vrai pas strictement respectée – et est encore éloigné de la cible. L'évolution entre 2007 et 2009 fait apparaître que le nombre de pollutions confirmées augmente et que celui des navires identifiés est stable ;

- enfin le taux de contrôle des navires étrangers faisant escale dans les ports français (26,55 %), bien qu'en diminution par rapport à 2007 et 2008, demeure relativement satisfaisant car supérieur aux obligations communautaires (au moins 25 %).

L'objectif de promotion de l'emploi maritime par la qualité de la formation et des conditions de travail est bien respecté : le taux de chômage des anciens élèves de lycées maritimes a augmenté mais demeure faible avec 4,1 %, et le taux d'accidents du travail pour 1 000 ETPT affiliés à l'ENIM continue de s'améliorer, la cible pour 2011 étant atteinte.

Les résultats sont plus décevants en matière d'efficacité des dispositifs d'aide à la flotte de commerce, bien qu'il faille les apprécier à l'aune de la crise économique. Le nombre de marins français (13 745) comme de navires de commerce sous pavillon français (216) s'inscrit en baisse, et le nombre de navires concernés par le régime fiscal de la taxe au tonnage a

diminué (113 contre 122 fin 2008), le coût de cette dépense fiscale étant stable (200 millions d'euros). Il est vrai que l'indicateur n'inclut pas la flotte auxiliaire et de service ni les navires d'une jauge inférieure à 100 UMS¹.

En matière de **contrôles des pêches**, l'activité s'est réduite (17 141 contrôles recensés) mais n'inclut pas tous les types de contrôles et illustre le maintien d'une assez forte mobilisation depuis 2005. Le nombre d'infractions constatées (1 658) a baissé de 13 %, bien que l'objectif du taux d'infraction pour 2011 (8 %) paraisse difficilement accessible.

Enfin la **forte augmentation de la part des personnels affectés à des missions opérationnelles** (90,3 % contre 80,6 % en 2008), largement supérieure à l'objectif, est liée à un biais méthodologique (déclaration des agents) et traduit la mutualisation de certaines fonctions supports, source d'une plus grande efficacité de l'organisation administrative. Depuis 2010, cet indicateur est suivi uniquement en interne.

E. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ »

1. Un nouveau changement de périmètre issu de la réorganisation du ministère

Malgré les observations de vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen de la loi de règlement pour 2008, qui déplorait qu'aucun effort ne soit fait pour présenter l'exécution à périmètre constant, ce qui permettrait de mieux évaluer les progrès réalisés d'une année sur l'autre et d'apprécier la performance réelle du programme, **le périmètre du programme 113 a de nouveau été modifié entre 2008 et 2009**, afin de tenir compte de la réorganisation du MEEDDM à la suite des conclusions du Grenelle de l'environnement.

Le nouveau programme s'articule autour des **trois priorités** que sont l'aménagement équilibré et durable des territoires, la gestion intégrée de la ressource en eau et des ressources minérales, et la protection et la restauration du vivant sauvage. Placé sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, il mobilise une douzaine de services déconcentrés, dont les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du logement (DREAL) et les directions départementales de l'équipement et de l'agriculture (DDEA), ainsi que seize opérateurs ou catégories d'opérateurs. Les crédits du programme sont déclinés au sein de **quarante-huit budgets opérationnels de programme (BOP)**.

A périmètre constant, les crédits du programme 113 sont en hausse de 9 % en CP et de 11 % en AE, ce qui témoigne de la priorité accordée aux objectifs de ce programme : préserver la biodiversité et les ressources

¹ Universal Measurement System.

naturelles et favoriser un aménagement de l'espace équilibré et cohérent. Ces crédits sont complétés par **huit dépenses fiscales**. L'effort fiscal en faveur du présent programme était chiffré dans le projet de loi de finances pour 2009 à **6 millions d'euros**.

Vos rapporteurs spéciaux espèrent qu'avec ce nouveau découpage, la maquette budgétaire du programme 113 sera désormais stabilisée. C'est le cas dans le budget 2010. Cependant, l'architecture modifiée du programme n'apparaît pas totalement satisfaisante, du fait de la **grande hétérogénéité de ses actions**. De plus, la présentation des crédits est peu lisible, ce qui n'est compensé ni par une analyse des coûts des politiques menées, ni par la présentation trop synthétique des priorités du programme dans le RAP.

2. La consommation des crédits

Le taux d'exécution des crédits rapporté à la loi de finances initiale est de 97 % pour les AE et de presque 96 % pour les CP, soit une baisse par rapport à 2008. Cependant, celle-ci n'est pas très significative compte tenu du changement de périmètre du programme. Ramenés aux crédits ouverts, l'exécution est comparable, avec un taux de 95 % pour les AE et de 97 % pour les CP.

Exécution des crédits du programme 113 « Urbanisme, paysage, eau et biodiversité »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	339 395 427	337 801 005
Arrêté de report	11 047 627	1 714 976
Décret de virement	0	- 550 317
Décret d'avance	- 1 510 624	-1 449 811
Décret de transfert	1 924	1 924
Loi de finances rectificative	- 11 618 897	- 14 169 039
Fonds de concours et attribution de produits	10 058 261	10 658 261
Décrets d'annulation	0	0
Total des ouvertures et annulations nettes	- 2 079 970	- 14 452 267
Crédits ouverts	347 173 718	327 616 999
Crédits consommés	330 115 940	317 996 874
Rappel crédits consommés en 2008	203 561 801	287 454 529
Taux de consommation des crédits de LFI	97,32 %	95,95 %
Taux de consommation des crédits ouverts	95,09 %	97,06 %

N.B : Les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

Cependant, la Cour des Comptes note que les crédits destinés aux BOP régionaux ne représentent qu'un peu plus de 30 % des crédits inscrits dans la programmation budgétaire initiale. L'organisation de rendez-vous de mi-gestion a permis d'ajuster les dotations en cours d'année mais n'a pas évité une **sous-exécution massive du pôle « eau et biodiversité »**, malgré des annulations répétées de crédits en cours d'année, pour un total de 16 millions d'euros en CP, soit 5 millions d'euros de plus que la réserve initiale. De plus, cette sous-exécution en crédits est constatée en emplois (- 1 957 ETPT) et en masse salariale (moins 100 millions d'euros), même si ceux-ci sont hébergés sur le programme 217. Dans ces conditions, **vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence de la répartition de la dotation budgétaire au sein de ce programme.**

3. Une mauvaise visibilité sur les emplois

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des Comptes relève une **visibilité insuffisante sur les emplois du programme**. Comme pour l'ensemble des programmes du ministère, aucun emploi n'est inscrit au programme 113. Pourtant, 16 065 ETPT lui sont associés et retracés au sein du programme support, dans une « action miroir ». La suppression de l'ingénierie publique concurrentielle a été programmée de manière volontariste sur trois ans (- 2 902 ETPT sur la période 2009-2011), mais le redéploiement effectif des agents se fera nécessairement dans un délai plus long. Les prévisions de départs à la retraite ont été inférieures à ce qui était attendu, et après de fortes suppressions de postes en 2007 et 2008, le ministère a été contraint de réviser son schéma d'emplois en cours d'année 2009, ramenant celui-ci de - 1 380 ETPT à - 443 ETPT.

Par voie de conséquence, les effectifs de l'ex-ingénierie publique concurrentielle saturent le schéma d'emploi et limitent le recrutement d'agents pour les nouvelles missions créées par le Grenelle de l'environnement. Ces derniers ont pourtant fait l'objet d'une mesure nouvelle à hauteur de + 1 450 ETPT sur trois ans, dont + 784 pour le programme 113 et + 252 en 2009. **Au total, cette visibilité limitée sur les emplois apparaît problématique, dans la mesure où la réallocation des effectifs entre les actions constitue l'un des principaux enjeux du programme 113.**

4. Un programme « porteur » du Grenelle de l'environnement, qui ne rend que partiellement compte de l'action globale de l'Etat

Le programme 113 est marqué par l'importance des déversements en provenance d'autres programmes. En effet, comme le relève la Cour des Comptes dans la note d'exécution budgétaire, les crédits de ce programme ne représentent qu'un treizième de l'effort de l'Etat et des organismes concernés en faveur des domaines qu'il couvre. **Avec 339 millions**

d'euros inscrits en loi de finances initiale, le programme 113 est le troisième en importance de la mission EDAD.

Au-delà des crédits rattachés au programme, 716 millions d'euros en CP ont été consommés en 2009 par l'action 13 « personnels œuvrant pour les politiques du programme 113 » du programme 217. De plus, une part importante de l'activité des services déconcentrés dans le domaine de l'eau et de la biodiversité est assurée par des agents du ministère de l'agriculture. Le programme 113 est de ce fait abondé par les programmes 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture » et 206 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ». Au total, les déversements depuis ces programmes sont les suivants : 1 172,86 millions d'euros en provenance du programme 217 ; 106,6 millions d'euros en provenance du programme 215 ; 3,8 millions d'euros en provenance du programme 206.

Enfin, le programme bénéficie aussi de redevances ou taxes affectées aux opérateurs qui lui sont rattachés, pour un montant de 210 millions d'euros destiné aux établissements publics fonciers et 2 704 millions d'euros de ressources pour les opérateurs, notamment au profit des agences de l'eau et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). **A cet égard, vos rapporteurs spéciaux relèvent à nouveau la part croissante des ressources extrabudgétaires affectées aux opérateurs de l'État de la mission EDAD.**

5. Evaluation de la performance

a) La construction du volet de performance

Le programme comprend sept objectifs et onze indicateurs. **Alors qu'il dispose d'un champ très large, son caractère transversal n'apparaît toutefois pas suffisamment dans le volet de performance 2009.** En effet, le programme ne dispose d'aucun indicateur transversal. Néanmoins, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature a remédié à cette faiblesse en 2010, en faisant de l'objectif n°1 « Promouvoir la planification, la croissance et le développement des territoires » un objectif de programme qui comprend deux indicateurs. Le premier rend compte des actions menées en matière d'urbanisme, tandis que le second concerne la gestion de l'eau. Ce nouvel objectif illustre ainsi la complémentarité entre ces deux volets du programme 113.

Cet effort pourrait être poursuivi, selon les recommandations émises par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), qui a conseillé d'intégrer davantage les exigences du Grenelle de l'environnement et les obligations communautaires (« Natura 2000 » par exemple) dans l'objectif n°1 sur l'urbanisme et dans les objectifs 6 et 7 sur la nature.

b) Des performances à améliorer dans le domaine de la gestion intégrée de la ressource en eau, notamment au regard des obligations communautaires

Les commentaires accompagnant l'indicateur 5.1 relatif à l'objectif Grenelle de qualité des eaux indiquent que tous les aspects de bon état des eaux sont mesurés. **Cependant, l'analyse des résultats n'évoque que le seul état écologique des eaux de surface.** Ce point devrait être clarifié. En effet, si une mesure limitée à l'état écologique est cohérente avec l'objectif des deux tiers de masses d'eau de surface en bon état écologique en 2015, fixé par la loi « Grenelle 1 », elle ne tient pas compte des autres engagements communautaires, pris par la France, qui concernent le bon état chimique des eaux de surface et le bon état chimique et quantitatif des eaux souterraines. En outre, comme le relève la Cour des Comptes, les objectifs ambitieux que s'est fixés la France dans ce domaine conduisent à relativiser les bons résultats enregistrés en 2009.

L'indicateur 5.2 rend précisément compte de l'état d'avancement de la mise en conformité des stations d'épuration aux normes définies par la directive sur les eaux résiduaires urbaines. Des contentieux sont pendants concernant les différentes échéances fixées par la directive : au stade du « manquement sur manquement » (pouvant conduire à des sanctions pécuniaires) pour l'échéance 1998, et au stade du manquement pour les échéances de 2000 et 2005. **Or, les indicateurs montrent que la France n'arrivera à une conformité complète pour les premières stations qu'en 2011, ce qui rend probable une condamnation financière.** En ce qui concerne les échéances 2000 et 2005, le projet annuel de performance 2009 fixait un objectif de conformité totale en 2012. S'il est respecté, il devrait éviter à la France des sanctions pécuniaires, compte tenu de la durée des procédures contentieuses. Cependant, malgré la mobilisation incontestable des services du ministère sur ce sujet, la réalisation demeure inférieure aux objectifs fixés pour 2009. Un effort supplémentaire sera donc nécessaire en 2010.

L'indicateur 5.4 mesure l'activité du contrôle des services de police de l'eau. La réalisation 2009 est légèrement supérieure aux prévisions. Néanmoins, si le temps consacré au contrôle augmente, les rapports annuels d'activité révèlent un très faible taux de réponses répressives lorsque des non-conformités sont décelées. Ainsi, le taux de non-conformité s'établit en 2009 à un niveau élevé de 37,5 %. Or, 93 % des suites données à ces contrôles non conformes sont de simples rappels à la réglementation, tandis que les suites formalisées restent exceptionnelles. **Vos rapporteurs spéciaux recommandent donc d'accentuer la répression des infractions en matière de pollution des eaux.**

F. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

Le programme « Information géographique et cartographique » regroupe les crédits correspondant aux besoins de la collectivité nationale en matière de données géographiques et cartographiques. Il s'agit, concrètement, de deux dépenses :

- d'une part, la subvention pour charges de service public, versée à l'Institut géographique national (IGN), qui **représente 99 % des crédits du programme** ;

- d'autre part, les crédits de fonctionnement du Conseil national de l'information géographique (CNIG).

Le programme 159 est principalement mis en œuvre par l'IGN. Ses crédits s'élevaient à 75,22 millions d'euros en AE et à 75,69 millions d'euros en CP en loi de finances initiale. Il est divisé en deux actions, qui correspondent à la division entre les activités directement productives (action 1 « Production de l'information géographique ») et les activités de recherche (action 2 « Recherche dans le domaine de l'information géographique »). Ces dernières ont un moindre poids financier puisqu'elles ne correspondent qu'à 17,3 % des crédits du programme en AE.

1. Une performance globalement satisfaisante

L'objectif de qualité des données est, pour la part technique relevant de l'IGN, atteint voire dépassé. La production de cartes relève aujourd'hui d'un processus pleinement maîtrisé. Ainsi, les objectifs relatifs à l'âge moyen des cartes ont été dépassés, ce qui permettra de garantir l'atteinte de l'objectif pour 2010 fixé à six ans. **De plus, l'objectif visant à ce que 90 % des cartes aient un âge inférieur ou égal à onze ans en 2010 est déjà atteint.**

En ce qui concerne l'orthophotographie (images aériennes), par rapport à une base 100 en 2005, un gain de productivité de 62 % fin 2009 a été réalisé, dépassant la prévision. De plus, l'utilisation en 2009 de caméras à plus large fauchée a permis de réduire le temps de vol nécessaire pour couvrir chaque département ainsi que le nombre d'images à traiter. Vingt-cinq départements ont ainsi été couverts en 2009.

S'agissant de la diffusion de l'information géographique, les objectifs ne sont pas atteints et restent très en-deçà des prévisions en ce qui concerne le développement de la diffusion du référentiel à grande échelle RGE et le nombre de visites journalières sur le Géoportail. Selon le rapport annuel de performances pour 2009, ce mauvais résultat serait dû aux effets de la crise économique. Les objectifs seront donc revus à la baisse dans le futur contrat d'objectifs et de performance.

Enfin, en ce qui concerne l'adaptation du dispositif de la recherche et de la formation aux besoins du secteur, le coût de formation initiale moyen par élève s'établit à 23 800 euros pour 2009 (très comparable à celui de 2008), mais au-delà de la prévision du projet annuel de performances pour 2009 (19 300). **Cela fait deux années de suite que cet objectif n'est pas atteint.** Concernant le nombre de publications, on constate un retour à l'objectif pour le ratio de classe 1 en 2009, après une valeur haute et une valeur basse se compensant en moyenne. Le ratio de classe 2 (1,18) est supérieur à la prévision (1,00). Enfin, l'indice de citation des publications scientifiques de l'IGN fait apparaître un résultat inférieur à la première estimation pour 2009. Néanmoins, ce résultat doit être considéré avec prudence, dans la mesure où cet indicateur connaît une forte variabilité pour de petites unités de recherche, ce qui est le cas de la recherche de l'IGN.

2. La consommation des crédits

Les taux de consommation des crédits ouverts avoisinent les 100 % en AE comme en CP. Rapportés aux crédits ouverts en loi de finances initiale, ces taux sont de 106 %. Les crédits ouverts ont finalement été supérieurs aux crédits prévus en loi de finances initiale, du fait d'un arrêté de report qui a permis l'ouverture de 744 664 euros et d'une loi de finances rectificative qui a autorisé l'ouverture de 4 millions d'euros de crédits supplémentaires.

Exécution des crédits du programme 159 « Information géographique et cartographique »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	75 220 000	75 688 500
Arrêté de report	744 664	744 664
Décret de virement	0	0
Décret d'avance	0	0
Décret de transfert	0	0
Loi de finances rectificative	4 000 000	4 000 000
Fonds de concours et attribution de produits	0	0
Décrets d'annulation	0	0
Total des ouvertures et annulations nettes	4 744 664	4 744 664
Crédits ouverts	79 964 664	80 433 164
Crédits consommés	79 940 036	80 304 013
Rappel crédits consommés en 2008	60 417 131	60 981 813
Taux de consommation des crédits de LFI	106,27 %	106,10 %
Taux de consommation des crédits ouverts	99,97 %	99,84 %

N.B : Les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

3. L'absence persistante et problématique d'un contrat d'objectifs et de performance

La loi de règlement pour 2008 relevait l'absence inexplicée de contrat d'objectifs et de performance depuis 2006. **Ce contrat devait être conclu au premier semestre 2009, ce qui n'a pas été le cas. L'absence d'un tel contrat devient très problématique** car la gestion de l'IGN doit être améliorée. En effet, dans son rapport annuel de 2009, la Cour des Comptes avait sévèrement critiqué le pilotage et la gestion de l'IGN. Les insuffisances relevées étaient de deux ordres : l'IGN ne serait pas doté d'une « *vision cohérente de son avenir et de ses axes de développement à moyen terme* » et serait toujours dépourvu des « *outils nécessaires pour maîtriser sa gestion, ce qui laisse croître ses coûts de fonctionnement et les risques juridiques et financiers qu'il encourt* ».

Vos rapporteurs spéciaux souhaitent donc qu'un tel contrat soit conclu dans les meilleurs délais, et qu'il prenne notamment en compte les recommandations de la Cour des Comptes, mais aussi l'évolution du projet « Géoportail », et qu'il matérialise la participation de la France à la directive européenne INSPIRE 2007/2/CE adoptée en 2007. Ce texte vise à faciliter l'accès aux données géographiques relatives à l'environnement et l'utilisation de ces dernières. Ce point apparaît d'autant plus important à vos rapporteurs spéciaux que la Commission européenne a décidé début juin 2010 de saisir la Cour de justice des Communautés européennes à l'encontre de la France, pour ne pas avoir transposé cette directive.

Lors de l'audition de Jean-Louis Borloo par votre commission des finances, celui-ci a précisé que le ministère avait pris note des remarques de la Cour des Comptes, que les négociations étaient en cours, notamment sur le financement global, et que le contrat devrait être signé dans les semaines à venir. **Vos rapporteurs spéciaux se montreront particulièrement attentifs à la réalisation de cet objectif.**

4. Le manque d'information sur l'évolution des ressources de l'opérateur IGN

Comme le relève la Cour des Comptes, la suppression de l'indicateur relatif à l'évolution des ressources propres de l'IGN entraîne une **perte d'information** qui ne se retrouve pas dans la partie réservée à l'opérateur. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les recettes commerciales de l'IGN ont baissé en 2009. Il serait donc utile que cet indicateur de gestion soit réintroduit, la subvention pour charges de service public représentant la quasi-intégralité des crédits alloués à ce programme.

G. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

Doté en loi de finances initiale de 184,3 millions d'euros, la principale caractéristique de ce programme est d'être exclusivement consacrée au financement de l'établissement public Météo France.

Le programme est composé de **deux actions** :

- d'une part, l'observation et la prévision météorologique, qui constituent le cœur de l'activité opérationnelle de Météo France ;

- d'autre part, la recherche dans le domaine météo-climatique, qui est essentielle pour améliorer la qualité des prévisions, mais aussi pour mieux appréhender le changement climatique et ses conséquences. Les activités de recherche ne regroupent que 11 % des crédits du programme.

Le pilotage de ce programme est assuré par la direction de la recherche et de l'innovation (DRI), qui, au sein du Commissariat général au développement durable (CGDD), assure également la tutelle scientifique, administrative et financière de l'établissement. **Vos rapporteurs spéciaux se félicitent du changement de responsable du programme en 2009** : la désignation de la commissaire générale au développement durable comme responsable du programme, en lieu et place du président directeur général de Météo France, constitue une avancée importante en termes de bonne gouvernance, au regard des objectifs de la LOLF.

1. Des résultats scientifiques très satisfaisants

En ce qui concerne l'objectif n° 1, qui vise à disposer du meilleur système de prévision météorologique à courte échéance sur l'Europe, l'objectif qualitatif a été atteint en 2009. En effet, **Météo France dispose toujours du meilleur système de prévision à court terme sur l'Europe**, comparé aux meilleurs modèles des services météorologiques nationaux. En revanche, l'objectif de progression en valeur absolue mesuré par l'indicateur n'a pas été atteint.

L'indicateur de fiabilité pour le lendemain atteint 86 % à la fin 2009. Cette valeur est égale à la prévision 2009, avec une amélioration d'un point par rapport à 2008. De plus, l'indicateur de fiabilité des prévisions pour la France à trois jours a atteint la valeur de 84 %, légèrement inférieure à la prévision de 85 %. L'indicateur de fiabilité des prévisions pour la France à sept jours atteint 49 % et se situe en-dessous de la prévision fixée à 53 %. Cet indicateur, qui ne prend en compte que la prévision de température, est plus sensible que le précédent aux variations de températures. Il est en cours de remplacement par un indicateur plus synthétique, opérationnel en 2010.

Les résultats sont également satisfaisants au regard de l'objectif n° 2 « Améliorer la prévention des risques d'origine météorologique ». En effet, le taux de fausses alarmes au niveau départemental est réduit de 18 % à 17 %, et

le taux de non-détection, meilleur que la prévision, se maintient au niveau de 2008 (2 %).

Enfin, en ce qui concerne l'objectif n° 4 « Maintenir au meilleur niveau mondial le Centre national de recherche météorologique dans le domaine de la modélisation opérationnelle du temps et du changement climatique », **les résultats sont supérieurs aux objectifs**, ce dont on peut se féliciter.

2. Des résultats commerciaux plus mitigés

En revanche, les résultats de l'objectif n°3 « Développer les utilisations de la météorologie » sont plus nuancés. Les taux de confiance et de satisfaction des usagers des prévisions de Météo France conservent un niveau élevé et supérieur aux attentes. On constate cependant une légère baisse par rapport à 2008 en ce qui concerne l'indicateur de niveau de satisfaction des clients commerciaux. **Surtout, le résultat 2009 apparaît décevant au regard des recettes commerciales de l'établissement**, principalement en raison de l'amplification constatée de la décroissance des kiosques audiotel et minitel, dont les recettes diminuent structurellement de près de 13 %, après une baisse de 20 % en 2008.

La situation difficile liée à la crise économique s'est aggravée au deuxième semestre 2009, et les produits professionnels accusent une baisse de 1,77 %. Malgré la croissance régulière des produits commercialisés sur Internet (+ 14 %) à 4,7 millions d'euros, l'exercice s'est conclu sur un montant de **39,9 millions de recettes, en baisse de 4,6 %** par rapport à l'exercice 2008, qui était lui-même en diminution très sensible par rapport aux résultats de 2007. Au total, l'exercice 2009 se traduit pour Météo France par un résultat négatif de 11,2 millions d'euros et une diminution du fonds de roulement de 11,5 millions d'euros. **Cette dégradation des résultats financiers met en évidence la réduction des marges financières de l'établissement.** De ce point de vue, on rappellera que le contrat d'objectifs et de performance repose sur une hypothèse de prélèvement sur les réserves de l'établissement pour assurer l'équilibre financier général.

3. Une bonne consommation des crédits

Comme l'année dernière, l'exécution des crédits du programme 170 n'appelle pas de longs développements. Elle est en effet conforme aux prévisions inscrites en loi de finances initiale. Les crédits du programme sont destinés au paiement de la subvention pour charges de service public de Météo France. L'intégralité des dotations ouvertes en LFI (184,3 millions d'euros en AE comme en CP) a été versée à l'établissement. La loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 a ouvert 3,2 millions d'euros (en

AE et CP) de crédits supplémentaires, qui ont finalement été reportés sur l'exercice 2010.

**Exécution des crédits du programme 170
« Météorologie »**

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	184 300 000	184 300 000
Arrêté de report	0	0
Décret de virement	0	0
Décret d'avance	0	0
Décret de transfert	0	0
Loi de finances rectificative	3 200 000	3 200 000
Fonds de concours et attribution de produits	0	0
Décrets d'annulation	0	0
Total des ouvertures et annulations nettes	3 200 000	3 200 000
Crédits ouverts	187 500 000	187 500 000
Crédits consommés	184 300 000	184 300 000
Rappel crédits consommés en 2008	174 312 532	174 335 532
Taux de consommation des crédits de LFI	100 %	100 %
Taux de consommation des crédits ouverts	98,29 %	98,29 %

N.B : Les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

4. La conclusion attendue d'un contrat d'objectifs et de performance

L'année 2009 correspond à la première année du contrat d'objectifs et de performance conclu pour la période 2009 -2011 entre Météo France et l'Etat. **Celui-ci était très attendu par vos rapporteurs spéciaux.** Néanmoins, il est regrettable que le rapport annuel de performance ne fournisse que peu d'indications quant au contenu, aux objectifs et aux premiers résultats de ce contrat. En particulier, on ne sait pas si les recommandations de vos rapporteurs spéciaux ont été suivies en ce qui concerne la nécessité de rééquilibrer le budget de Météo France en faveur des dépenses d'investissement.

5. La réduction du nombre des implantations territoriales dans le cadre de la révision générale des politiques publiques

La principale orientation issue, pour Météo France, de la révision générale des politiques publiques, concerne la **réduction du nombre de ses implantations territoriales.** Comme l'avaient souligné vos rapporteurs spéciaux dans la loi de règlement pour 2008, cette réduction avait alors suscité des tensions sociales au sein de l'établissement. Cette situation semble

désormais apaisée. En effet, les fermetures s'échelonneront de 2012 à 2017, pour aboutir en 2017 à un réseau territorial ciblé constitué de **55 implantations**, soit un peu plus de la moitié des 108 implantations actuelles de l'établissement en métropole. Les fermetures seront assorties d'un projet d'accompagnement individuel de la réorganisation territoriale. Si ces éléments sont positifs, il conviendra d'en surveiller la mise en œuvre effective.

6. La nécessaire maîtrise des dépenses de personnel

Dans le projet de loi de finances pour 2009, vos rapporteurs spéciaux avaient constaté une augmentation des crédits du programme, due en partie à la hausse des dépenses de personnel, et recommandé en conséquence une nécessaire maîtrise de celles-ci, ainsi que le rééquilibrage des dépenses de l'opérateur entre ses dépenses de personnel et d'investissement. La Cour des Comptes avait ainsi pointé que *« les charges de personnel représentent 74 % des coûts pour Météo France contre 65 % et 59 % pour ses homologues anglais et allemands »*.

Or, le rapport annuel de performances note une **progression importante des dépenses de personnel**, qui s'établissent à 248,9 millions d'euros (hors contrats européens), en hausse de 5,8 % par rapport à 2008. **Cette évolution résulte principalement de la progression de la contribution aux charges de pensions après celle déjà constatée en 2007 et en 2008.** Les charges de pensions s'élèvent à 59,1 millions d'euros en 2009, contre 49 millions d'euros en 2008. Vos rapporteurs spéciaux se montreront attentifs à cette évolution en 2010.

Les effectifs ont continué à diminuer en 2009 : le plafond d'emplois prévisionnel pour 2009 est ainsi de 3 541, soit - 44 ETPT par rapport au plafond de 2008 (3 585 ETPT). Le nombre d'ETPT sous plafond effectivement réalisé est de 3 528, soit - 13 ETPT par rapport à la prévision de 2009. En raison d'un nombre de départs à la retraite inférieur à la prévision, la diminution des effectifs n'atteint que - 18 ETPT par rapport à la réalisation de 2008 (3 546 ETPT). Néanmoins, Météo France poursuit la réduction de ses effectifs pour atteindre la cible fixée par le contrat d'objectifs et de performance (moins 131 ETPT sur la période 2009-2011), en conduisant à la fois une action de non-remplacement des départs, un recrutement limité et un plan d'adaptation des compétences aux changements prévus.

H. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE ET APRÈS-MINES »

1. Un programme hétérogène et compartimenté caractérisé par sa rigidité

Comme de nombreux autres programmes de la mission, le périmètre du programme 174 a été modifié pour tenir compte de la réorganisation du

ministère chargé de l'environnement. Désormais intitulé « Energie et après-mines », ce programme exclut les crédits consacrés aux dépenses de sécurité sur les anciens sites miniers et aux ressources non énergétiques, respectivement transférés aux programmes 181 et 113. Il intègre en revanche un volet « Lutte contre le changement climatique » (action 5) regroupant essentiellement des crédits d'études et d'expertise, ou consacrés à la mise en œuvre de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, ainsi qu'au suivi et à la réduction des émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre.

Comme l'ont déjà souligné vos rapporteurs spéciaux, **ce changement de périmètre est inabouti**, dans la mesure où il n'intègre pas les dépenses de personnel qui concourent à sa mise en œuvre. En outre, le programme se caractérise par sa dualité. En effet, il regroupe, d'une part, les crédits de pilotage de la politique énergétique et, d'autre part, les moyens dévolus à la gestion économique et sociale de l'après-mines.

Ne répondant qu'à une logique organisationnelle, ce programme ne reflète ni les efforts consentis pour gérer l'ensemble des problèmes de l'après-mines, ni la totalité de ceux relatifs à la politique de l'énergie et de lutte contre le changement climatique.

Le programme est placé sous la responsabilité du directeur général de l'énergie et du climat du MEEDDM, dont l'action doit être relativisée tant ce programme est contraignant et rigide. **En effet, beaucoup d'actions du programme 174 relèvent en 2009 de la dépense fiscale sur laquelle l'influence du responsable de programme et de ses services est limitée, et pour laquelle l'évaluation de l'efficacité demeure difficile.** De surcroît, la part des dépenses contraintes est très importante, puisque les crédits consacrés à la gestion sociale de l'après-mines représentent en CP 93 % de la dotation et 95 % en AE du programme, et correspondent à des dépenses à caractère social obligatoire.

Tout en reconnaissant la spécificité du régime social des mineurs, la Cour des Comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, estime que ces crédits, de par leur nature et leur destination, **auraient plutôt vocation à rejoindre la mission des régimes sociaux et de retraite.** Cette dernière est en effet vouée, à terme, à regrouper l'ensemble des crédits destinés à faire face aux engagements de l'État en matière de retraite ou de dispositifs de cessation anticipée d'activité.

2. Évaluation de la performance

a) La pertinence des indicateurs n'est pas toujours établie

Sur les enjeux essentiels du programme, que sont d'une part les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables, et d'autre part, l'efficacité de la gestion sociale de l'après-mines, les indicateurs sont susceptibles de rendre compte de la tendance de l'évolution des

comportements, mais ne sont pas tous de nature à traduire des résultats chiffrés. Du fait de son ampleur et de ses caractéristiques, les résultats de la politique énergétique (indépendance énergétique, satisfaction de la demande en préservant l'environnement) dépendent à l'évidence d'autres acteurs et de facteurs extérieurs.

b) La nécessaire évaluation des dépenses fiscales du programme

Pour des crédits de 939 millions d'euros en 2009 (AE et CP), le programme comprend des **dépenses fiscales estimées à plus de 3 milliards d'euros**. Elles concernent la politique énergétique et sont essentiellement constituées par des crédits d'impôts pour les dépenses d'équipement de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie (plus de 95 %) et par l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur. A cet égard, **il apparaît nécessaire, malgré la difficulté de l'exercice, que l'impact des importantes dépenses fiscales du programme fasse l'objet, au-delà des études déjà réalisées, d'une véritable évaluation.**

Vos rapporteurs spéciaux estiment en outre qu'il conviendrait de **rattacher certaines dépenses fiscales au programme 174**, telles que celles qui sont liées à la défiscalisation des biocarburants ou aux taux réduits de TVA en faveur des réseaux de chaleur. Dans le cadre de l'objectif de réduction des dépenses fiscales, l'évaluation demandée permettrait de repérer plus facilement les dispositifs performants et ceux dont l'efficacité n'est pas avérée.

Pour la deuxième année consécutive, si les résultats sont conformes ou supérieurs à la prévision au regard des effets des certificats d'économie d'énergie et de l'efficacité des programmes de l'ADEME en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, il n'en va pas de même concernant l'accroissement annuel de la production d'énergie renouvelable thermique.

Enfin, étant donné l'importance du crédit d'impôt « développement durable », dont le chiffrage initial était de 1 500 millions d'euros mais dont le chiffrage actualisé atteint 2 800 millions d'euros, on regrettera l'absence d'évaluation de la performance de ce dispositif dans le RAP.

c) La gestion économique et sociale de l'après-mines

La gestion de l'après-mines (objectif 2) présente des **résultats globalement satisfaisants**. Concernant la maîtrise des coûts de gestion, le résultat de l'indicateur, qui mesure le ratio des coûts de gestion sur les encours de prestations, est de 2,10 % en 2009, ce qui est supérieur à la prévision du projet annuel de performances (1,95 %). Pour les montants de réalisation sur trois ans (2007, 2008 et 2009), on observe que le ratio de 2009 augmente de 5 % par rapport au ratio 2008, après une hausse de 10 % de ce dernier par rapport à 2007. Cette hausse s'explique notamment par l'absorption de Charbonnages de France et le développement d'une politique de « qualité »

(accueil des ayants-droits notamment). Au regard des délais de versement de prestations, la réalisation en 2009 dépasse la prévision et l'on atteint le plafond de 100 % depuis 2007. C'est pourquoi, ce ratio a été supprimé dans le projet annuel de performances pour 2010. Enfin, en ce qui concerne l'indicateur exprimant le taux de recouvrement des créances, il existe un mouvement d'amélioration constant de ce ratio entre les réalisations 2007 et 2009. Pour 2009, il atteint 95,2 %, légèrement au-dessus de la cible (95 %). Ce bon résultat s'explique notamment par la mise en place par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) d'une démarche rigoureuse de recouvrement.

3. Analyse de l'exécution

Le taux de consommation des crédits ouverts s'établit à 92,4 % en AE et 100 % en CP. Plus de 93 % des CP prévus en loi de finances initiale étaient concentrés sur l'action 4 « Gestion économique et sociale de l'après-mines », elle-même porteuse des subventions pour charges de service public et des transferts aux opérateurs chargés de la gestion de ces prestations : l'ANGDM, la Caisse nationale des industries électriques et gazières et la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines. L'exécution est, en ce domaine, conforme à la prévision.

Exécution des crédits du programme 174 « Energie et après-mines »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	829 242 511	838 692 511
Arrêté de report	24 460 501	21 175 553
Décret de virement	1 078 593	358 593
Décret d'avance	- 4 816 553	- 4 908 356
Décret de transfert	0	0
Loi de finances rectificative	- 11 558 459	- 11 955 985
Fonds de concours et attribution de produits	0	0
Décrets d'annulation	0	0
Total des ouvertures et annulations nettes	9 164 082	4 669 801
Crédits ouverts	83 840 593	843 362 312
Crédits consommés	765 805 001	838 919 733
Rappel crédits consommés en 2008	796 432 356	837 816 908
Taux de consommation des crédits de LFI	92,35 %	100,03 %
Taux de consommation des crédits ouverts	91,34 %	99,47 %

N.B : Les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

I. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

1. Un nouveau périmètre

La maquette budgétaire de la mission consacre, en 2009, l'éclatement de l'ancien programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques ». Le nouveau programme, qui exclut désormais les crédits dédiés à la gestion des milieux, à la biodiversité et à la gestion intégrée de la ressource en eau, qui sont transférés dans le nouveau programme 113, résulte de l'agrégation :

- de la fraction des crédits consacrés à la prévention des risques naturels et technologiques au sein de l'ancien programme 181 ;

- des crédits dévolus à la sécurisation des sites où a cessé l'exploitation minière, auparavant inscrits au programme 174 « Energie et matières premières » ;

- des crédits de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante à laquelle est consacrée l'action 9 du programme.

De plus, ce programme est structuré autour de **quatre priorités** :

- la prévention des risques technologiques et des pollutions (action 1) ;

- la prévention des risques naturels et hydrauliques (action 10) ;

- la gestion des risques liés, pour les personnes, les biens et l'environnement, à l'arrêt de l'exploitation minière (action 11) ;

- la sûreté nucléaire et la radioprotection (action 2).

Le programme 181 est placé sous la responsabilité du directeur général de la prévention des risques du MEEDDM. Les opérateurs principaux du programme sont l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaires (IRSN).

Doté de 240,7 millions d'euros de CP, soit presque 3 % de la mission, le programme 181 se compose à 60 % de crédits de fonctionnement, à 20 % de crédits d'intervention et à 15 % de crédits de personnel. Ces derniers sont dédiés à l'Autorité de sûreté nucléaire. En effet, en tant qu'autorité administrative indépendante, cet opérateur ne voit pas ses dépenses de personnel inscrites au programme de soutien de la mission.

2. Une performance mitigée selon les actions du programme

a) La prévention des risques technologiques et des pollutions

L'action 1 était dotée en loi de finances initiale de 81 millions d'euros et de 34 % des CP du programme.

S'agissant de l'objectif n° 1 « Limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement », la performance du programme 181 présente de bons résultats en matière de délais d'élaboration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). **En revanche, le taux d'approbation des PPRT est inférieur à la prévision.** D'après le rapport annuel de performances pour 2009, le retard constaté (7 % de PPRT approuvés pour une cible de 10 % en 2010) s'explique notamment par la phase de mise en place de la procédure : détermination de mesures préalables de réduction du risque à la source et nécessaires concertation avec les riverains et les collectivités.

Les rapporteurs spéciaux relèvent également avec satisfaction une baisse significative du nombre d'accidents avec dommages corporels recensés ou mortels par rapport à 2008. Les accidents dus au gaz sont ainsi au nombre de 71 en 2009 contre 91 en 2008, pour une prévision de 86. De même, huit accidents miniers ont été recensés en 2009 contre vingt en 2008, pour une prévision de seize en 2009. Le RAP explique cette évolution favorable par les actions des DRIRE/DREAL sur le terrain, sous forme d'opérations de contrôle et d'inspections inopinées sur les chantiers. **Cependant, la baisse importante du nombre d'accidents dans les carrières s'explique aussi en partie par la réduction d'activité dans ce secteur en 2009.**

En revanche, comme en 2008, les résultats ne sont pas à la hauteur des prévisions concernant les contrôles des installations classées. La performance est même moindre qu'en 2008, puisque leur nombre pondéré par l'effectif de l'inspection atteint 24, contre une prévision de 26 et un résultat de 24,4 l'an passé. Le rapport annuel de performances ne commente pas cette contre-performance, se contentant d'indiquer que les priorités en matière d'instruction ont été maintenues, notamment pour la mise en œuvre des PPRT et de la directive européenne « IPPC » relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution, et que, du fait des renforts d'effectifs annoncés en 2009, il était prévu une légère hausse de la cible de 2009 par rapport aux résultats de 2007 et 2008. **Vos rapporteurs soulignent donc à nouveau la nécessité de tenir les objectifs de recrutements annoncés en matière d'installations classées, dans le cadre du programme stratégique 2008-2012 des installations classées.**

Concernant l'objectif n° 2 « Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement », comme en 2008, les objectifs ne sont pas atteints pour la collecte sélective et le recyclage des

déchets, les délais d'instruction des dossiers biocides, ainsi que pour les coûts de réhabilitation de décharges subventionnées par l'ADEME, même si l'on se rapproche de l'objectif pour ce dernier indicateur. Le rapport annuel de performances estime que la rationalisation en cours du réseau d'expertise des dossiers biocides devrait porter ses fruits dans les prochaines années. Vos rapporteurs spéciaux vérifieront que c'est bien le cas en 2010.

b) La prévention des risques naturels et hydrauliques

L'action 10 était dotée en loi de finances initiale de 60 millions d'euros, soit environ un quart des CP.

En ce qui concerne l'objectif n° 3 « Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrauliques », les résultats des indicateurs sont peu éloignés des objectifs annuels et montrent que des progrès restent à faire par l'ensemble des parties prenantes, pour atteindre les objectifs visés concernant la réalisation des plans de prévention des risques et le contrôle des ouvrages hydrauliques, ainsi que pour consolider les résultats obtenus en matière de prévention et de prévision des inondations.

Le RAP pour 2009 précise qu'une **accélération de la couverture des zones inondables** est prévue à partir de 2010, à l'occasion du déploiement, en collaboration avec les collectivités territoriales, d'une nouvelle génération de programmes d'actions de prévention des inondations. Compte tenu des conséquences désastreuses de la tempête Xynthia, vos rapporteurs spéciaux seront particulièrement attentifs à la réalisation de cet objectif.

c) La gestion de l'après-mines

L'action 11 était dotée en loi de finances initiale de 47 millions d'euros, soit environ 20 % des crédits de paiement du programme. En ce qui concerne l'objectif n° 5 « Mettre en sécurité l'ensemble du territoire minier en maîtrisant les coûts et les délais de réalisation », les cibles ont été généralement atteintes, soulignant le bon travail des opérateurs après-mine. L'absence de sinistre au cours des trois dernières années sur les concessions diagnostiquées sans risque ou mises en sécurité montre l'efficacité des mesures engagées et la justesse des critères de classement choisis.

De même, le nombre de défaillances des installations hydrauliques de sécurité, inférieur aux limites fixées, témoigne de leur bonne gestion par l'opérateur. Enfin, le respect des coûts et des délais des chantiers de mise en sécurité permet d'apprécier la pertinence des cahiers des charges, l'efficacité du suivi, et d'affirmer que les crédits engagés ont été utilisés à bon escient, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent.

d) La sûreté nucléaire et la radioprotection

L'action 10 était dotée de 48,4 millions d'euros en loi de finances initiale, soit 20,4 % des CP du programme.

En ce qui concerne l'objectif n°4 « Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information au public », les résultats sont globalement satisfaisants. Au regard de la connaissance de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), la progression marquée en 2007 et 2008 se confirme cette année. De même, la capacité de l'ASN à transmettre l'information auprès du grand public marque une forte progression en 2009 sur l'ensemble des sujets relatifs au nucléaire et à la radioprotection (34 % en 2009 contre 25 % en 2008).

3. La participation à la mise en œuvre du plan de relance

a) Rappel du dispositif

Le plan de relance de l'économie présenté en décembre 2008 prévoyait pour 2009 un **effort exceptionnel de 20 millions d'euros pour le traitement de friches urbaines polluées** au titre du programme « Etat exemplaire ». Ces crédits sont gérés par l'ADEME, en partenariat avec le ministère chargé du plan de relance de l'économie et le MEEDDM. Ce dispositif exceptionnel d'aide à la population des friches urbaines polluées correspond à une volonté des pouvoirs publics de promouvoir des projets d'aménagement urbains plus vertueux du point de vue de l'environnement. La reconversion des friches urbaines vise à lutter contre l'étalement urbain et ses conséquences.

L'ensemble des crédits a été affecté : sur la totalité des 157 projets recensés courant 2009, 43 font l'objet d'un financement. Le montant total des travaux soutenus s'élève à 62 millions d'euros, ce qui permettra à brève échéance l'engagement de travaux d'aménagement de l'ordre de 1,2 milliard d'euros (logement, services et commerces).

b) Un bilan satisfaisant

La mise en place du plan de relance a permis l'émergence d'un dispositif complémentaire aux dispositifs mis en place à l'ADEME d'aide au diagnostic ou de mise en sécurité des sites à responsable défaillant. Il a permis de régler un certain nombre de situations bloquées (à Decazeville par exemple) ou d'accompagner la mise en œuvre de projets innovants en matière d'éco-quartier (site de l'Ile Saint-Denis). La présence d'établissements publics fonciers (EPF) marque aussi l'effet d'accélération dû au plan de relance. En effet, les projets prêts en 2009 mais qui n'avaient pu être inscrits au plan de financement des EPF auraient dû attendre 2010 pour être financés. **Le plan de relance a donc permis une accélération de ces projets.**

Les travaux de réhabilitation des friches polluées sont complexes et nécessitent souvent des études préalables poussées afin de bien identifier la localisation et la nature des pollutions concernées. Le plan de relance avait pour objectif de traiter des friches polluées pour lesquelles les pollutions existantes constituaient un frein au développement. Une fois l'éligibilité des

travaux au plan de relance assurée, il restait donc à faire les études de validation, avec comme objectif un démarrage des travaux en 2009. Du fait de la complexité évoquée, **si toutes les conventions ont pu être signées en 2009 et les travaux commencés, pour la majorité d'entre eux, ils se prolongeront en 2010.**

4. Analyse de l'exécution

a) La tendance à la sous-consommation des crédits se résorbe

Comme l'année dernière, l'exécution des crédits du programme 181 fait apparaître des consommations d'AE inférieures aux prévisions inscrites en lois de finances initiales (voir tableau). Néanmoins, il est difficile de comparer les deux exécutions dans la mesure où le périmètre du programme a été modifié entre 2008 et 2009.

Exécution des crédits du programme 181 « Prévention des risques »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	272 652 985	24 075 985
Arrêté de report	47 341 108	18 899 121
Décret de virement	- 1 078 593	- 785 577
Décret d'avance	- 4 677 523	- 3 395 622
Décret de transfert	5 285 771	5 285 771
Loi de finances rectificative	0	0
Fonds de concours et attribution de produits	14 162 427	20 356 274
Décrets d'annulation	0	0
Total des ouvertures et annulations nettes	32 404 677	227 511 443
Crédits ouverts	300 557 662	265 297 628
Crédits consommés	172 916 285	245 273 178
Rappel crédits consommés en 2008	26 531 315	184 971 014
Taux de consommation des crédits de LFI	63,4 %	101,9 %
Taux de consommation des crédits ouverts	57,5 %	92,4 %

N.B : Les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

La sous-consommation atteint 43 % pour les AE. Elle s'explique en partie par les désengagements d'AE antérieures à 2006 sur la dotation de l'ADEME à hauteur de 75,83 millions d'euros en 2009, afin de prendre en compte le financement sur ressources fiscales de l'Agence depuis 2007.

De plus, la justification au premier euro précise que les dépenses relatives à la mise en œuvre des PPRT en 2009 sont inférieures aux prévisions. Cela s'explique notamment par le délai qui s'est avéré nécessaire pour

l'élaboration de la nouvelle méthodologie et de son appropriation par l'ensemble des acteurs. En conséquence, les dépenses devront être reportées sur 2011 et 2012.

En outre, dans le cadre de la gestion de l'après-mine, les dépenses pour immobilisations corporelles de l'Etat, qui concernent les travaux de mise en sécurité, ont été très inférieures aux prévisions en autorisations d'engagement mais surtout en crédits de paiement sur ce titre.

b) La tendance à la débudgétisation des politiques environnementales se poursuit, notamment à travers le financement de l'ADEME

Selon le rapport annuel de performances, à la suite des conclusions du Grenelle de l'environnement, l'ADEME a bénéficié en 2009 de 190 millions d'euros de ressources de taxe générale sur les activités polluantes supplémentaires, pour financer notamment la mise en sécurité des sites d'installations classées, la résorption des « points noirs bruits » et la mise en œuvre du Plan déchets. **La contribution de plus en plus significative de l'ADEME à l'atteinte des objectifs du programme 181 impose que ses concours financiers soient très précisément retracés** et que son propre contrat d'objectifs soit clairement articulé avec le dispositif d'évaluation de la performance.

J. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

1. Un périmètre insatisfaisant du point de vue des préconisations de la LOLF

Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire » constitue le programme support de la mission, dont il regroupe la **quasi-totalité des emplois et des dépenses de personnel**. Placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère, ses crédits sont principalement dédiés aux fonctions stratégiques (définition des politiques, pilotage des services centraux et déconcentrés, évaluation, actions communautaire et internationale), à la gestion des ressources humaines et au financement des moyens transversaux liés au fonctionnement des services (systèmes d'information, fonctions juridiques et d'expertise, politique immobilière et moyens de fonctionnement).

Par rapport au périmètre du programme en 2008, sont ajoutées l'action de soutien en provenance de l'ancien programme 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques », et l'action portant les crédits et les emplois de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) venant de l'ancien programme 225 « Transports aériens ».

Vingt actions composent le programme, dont on peut citer les plus importantes :

- l'action 7 correspond aux emplois et crédits de personnel exerçant les fonctions support du ministère ;

- les actions 8, 9, 11, 13, 16 et 23 comportent exclusivement des emplois et crédits de personnel ayant vocation à se « déverser » dans chaque programme opérationnel de la mission ;

- les actions 15 et 18 sont dotées en gestion par transferts d'emplois et de crédits en provenance d'autres ministères pour l'exercice de missions relevant de ces ministères par des personnels payés par le MEEDDM.

Le programme était doté en lois de finances initiales de **3,72 milliards d'euros en AE et 3,71 milliards d'euros en CP**, auxquels s'ajoutent, par voie de fonds de concours et d'attribution de produits, 20,2 millions d'euros en AE et en CP. A structure constante, le budget de ce programme n'évolue pas entre 2008 et 2009.

Les dépenses de personnel représentent environ 85 % des CP en loi de finances initiale. Les crédits de fonctionnement s'élèvent à 515 millions d'euros, soit environ 13 % des CP ouverts. Les dépenses d'investissement et d'intervention ne représentent respectivement que 18,5 millions et 7,23 millions d'euros, soit moins de 0,5 % des CP du programme 217.

Après application du schéma de déversement analytique, les crédits du présent programme ne représentent plus que 210,3 millions d'euros en 2009.

Comme l'année dernière, vos rapporteurs spéciaux regrettent le caractère peu satisfaisant, du point de vue de la LOLF, du regroupement dans un programme support de l'ensemble des moyens de personnel de la mission. La programmation budgétaire est ainsi marquée par le choix d'une concentration des moyens de personnel et de fonctionnement sur un programme unique. Ceci entraîne une vision faussée, par rapport aux préconisations de la LOLF, des crédits consacrés aux différentes politiques publiques, les programmes d'intervention n'étant pas dotés d'emplois et de la masse salariale correspondante.

De plus, la programmation initiale du programme « support » échappe partiellement à son responsable du fait du caractère composite des moyens qu'il agrège. Le programme fait ainsi l'objet de multiples transferts entrants et sortants, ainsi que de délégations de gestion qui aboutissent à ce que d'autres ministères ordonnent la dépense du programme (à hauteur de 101 millions d'euros) ou à ce que, à l'inverse, le responsable du programme ordonne la dépense sur d'autres supports budgétaires (à hauteur de 15 millions d'euros).

2. Des performances encore marquées par la réorganisation administrative

a) Aperçu d'ensemble

Le rapport annuel de performances relève que, comme en 2008, la stratégie mise en œuvre en 2009 s'est déroulée dans un contexte particulier, qui n'a pas toujours été favorable à l'atteinte de la performance recherchée. L'année 2009 a en effet été marquée sur le plan structurel par la transformation du MEEDDAT en MEEDDM. Cette réforme structurelle s'est accompagnée dès 2008 d'une démarche achevée en 2009 de regroupement de l'administration centrale sur le seul site de la Défense, afin de réduire les coûts d'occupation des locaux. Cet objectif a été atteint, puisque le nombre de m² par agent a très sensiblement diminué entre 2008 et 2009.

Compte tenu des importantes mutations structurelles tant au niveau central que dans les services déconcentrés, et par rapport aux objectifs du projet annuel de performances 2009, **la performance recherchée a été seulement approchée**, en particulier dans le domaine juridique, des ressources humaines et de la formation. En revanche, concernant la mobilisation des pouvoirs publics dans la société en faveur du développement durable ainsi que l'intégration des objectifs de l'Etat exemplaire dans la gestion du MEEDDM, les prévisions ont été atteintes, validant ainsi la stratégie mise en œuvre dans ces domaines.

b) La cible de transposition des directives n'est toujours pas atteinte

Comme l'an dernier, la performance de l'indicateur 1.3 relatif à la « Part des textes (dont le ministère est le chef de file) transposés dans l'année rapportée au nombre de textes qui auraient dû être transposée avant l'année en cours » est inférieure aux prévisions. En effet, **31 directives sur 39 ont été transposées, soit un taux de 79,5 %**, contre une prévision de 89 %. Malgré tout, cette performance marque un progrès par rapport à 2008, année au cours de laquelle seules 25 directives sur 35, soit 71,4 %, avaient été transposées, contre une prévision de 90 %. Le rapport annuel de performances insiste sur l'amélioration par rapport à 2008 plutôt que sur la contre-performance par rapport à la cible 2009. Ce résultat démontrerait ainsi les efforts et l'implication de l'ensemble des directions du MEEDDM quant à la mise en œuvre effective de la réglementation communautaire. De plus, le rapport annuel de performances justifie le retard pris dans la transposition par l'encombrement du calendrier législatif. En effet, la majeure partie des dispositions législatives nécessaires à la mise en œuvre en droit français des directives en retard de transposition figurait dans le projet de loi portant engagement national pour l'environnement. La publication de celui-ci, seulement en 2010, a donc eu un impact négatif sur les résultats de 2009. **Vos rapporteurs spéciaux s'attendent donc à une amélioration substantielle de l'indicateur de transposition pour l'année 2010.** En outre, ils notent que cette explication ne rend compte que partiellement du retard accumulé.

c) Une performance relativement satisfaisante de la maîtrise des dépenses de fonctionnement des fonctions support

L'année 2009 a été marquée par la poursuite des opérations de regroupement de la quasi-totalité des services de l'administration centrale du ministère (hors direction générale de l'aviation civile, DGAC) sur le site de la Défense. Ces opérations ont débuté en décembre 2008 et se sont achevées en juillet 2009. Ainsi, environ 1 500 agents ont rejoint la Défense, occasionnant un mouvement/déplacement de près de 4 000 agents. Il s'agissait d'une part de loger les nouveaux arrivants, et d'autre part, de rassembler fonctionnellement les services dans le cadre de la réorganisation du ministère.

Dans ce contexte, on observe une **hausse conjoncturelle des dépenses d'entretien et d'exploitation liées aux déménagements**. Cependant, malgré la forte dégradation de l'indicateur constatée entre 2008 et 2009, le rapport annuel de performances estime que le ministère a effectué des efforts notables, en optimisant notamment le niveau d'occupation des immeubles. Ainsi, à la suite de la vague de déménagement, le ratio m²/agent est passé de 16,8 en 2008 à 13,99 en 2009 pour l'administration centrale du ministère, pour une cible de 12 m².

La réorganisation des services déconcentrés s'est elle aussi poursuivie en 2009, à travers la création de directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement et de directions départementales de l'équipement et de l'agriculture.

Enfin, la part de véhicules propres par rapport au parc de véhicules de liaison atteint 44,08 % en 2009, pour une cible de 50 %. On constate une **nette amélioration par rapport à 2007 et 2008**, puisque cette part atteignait alors respectivement 20 % et 25,77 %.

3. Une sous-consommation persistante du plafond d'emplois ministériel

L'indicateur 2.1 est relatif à l'écart moyen en ETPT, rapporté aux arbitrages opérés par programme, dans le schéma des emplois et des recrutements ministériels par catégorie d'agents. Il fait apparaître un écart moyen entre les plafonds d'emplois disponibles en gestion (plafonds fixés en loi de finances initiale et transferts en gestion) et la réalisation des ETPT en 2009, par catégorie d'emplois et par programme, qui s'élève à 5,05 %. La cible fixée à hauteur de 1 % n'a donc pas été respectée. Cependant, le taux de sous-consommation des ETPT a évolué dans une mesure nettement plus faible entre 2008 et 2009 qu'entre 2007 et 2008.

La raison principale de cette sous-consommation tient à la sous-exécution significative des emplois connue en 2008, dont les effets en 2009 n'ont été compensés qu'en partie par la réalisation du schéma d'emplois pour 2009. Il en ressort une sous-exécution importante en ETPT sur l'année 2009, mais une résorption de la vacance ministérielle au

31 décembre 2009, soit un rétablissement prévisible de la situation en 2011. Vos rapporteurs se montreront attentifs à la résorption de cette sous-exécution.

De plus, les résultats de 2009 par programme de politiques publiques, qui correspondent à des actions-miroirs du programme 217, indiquent une sous-exécution importante sur certains programmes, dont les missions sont reconfigurées (suppression de l'ingénierie publique concurrentielle sur le programme 113 notamment) et, à l'inverse, une mobilisation importante sur certains programmes pour lesquels les ETPT sont réalisés au-delà du plafond. Les politiques portées par les programmes 207 « Sécurité et circulation routières », 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » et 181 « Prévention des risques », qui demeurent des priorités du Gouvernement, ont ainsi été privilégiées.

L'exécution des crédits du programme hors titre 2 n'appelle pas de commentaires particulier.

Exécution des crédits du programme 217
« Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du
développement durable et de l'aménagement du territoire »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	3 738 602 714	3 732 602 714
Arrêté de report	40 200 000	38 099 999
Décret de virement	0	-678 495
Décret d'avance	- 3 046 654	- 2 977 486
Décret de transfert	230 099 020	236 600 946
Loi de finances rectificative	- 68 805 604	- 69 621 297
Fonds de concours et attribution de produits	20 160 557	20 160 573
Décrets d'annulation	0	0
Total des ouvertures et annulations nettes	218 607 335	221 367 588
Crédits ouverts	3 935 849 049	3 932 609 302
Crédits consommés	3 862 971 569	3 882 456 578
Rappel crédits consommés en 2008	4 013 184 971	3 978 772 827
Taux de consommation des crédits de LFI	103,33 %	104,01 %
Taux de consommation des crédits ouverts	98,15 %	98,72 %

N.B : Les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

II. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

A. UN EXCÉDENT BUDGÉTAIRE QUI MASQUE DE RÉELLES DIFFICULTÉS

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) rassemble depuis 2009 la quasi-totalité des activités régaliennes et de prestations de services de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il a ainsi fait l'objet **d'importants changements de périmètre** avec le transfert d'une partie des crédits de l'ancien programme 225 « Transports aériens », de 1 015 ETPT du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » et de 517 ETPT vers l'Ecole nationale d'aviation civile (ENAC), opérateur unique de la DGAC.

Après avoir déjà connu trois exercices déficitaires de 2006 à 2008 (le déficit mentionné dans le RAP étant inférieur au déficit comptable), **le BACEA a vu sa situation se dégrader sensiblement en 2009**, tant sous l'effet de la conjoncture économique qui a directement impacté les redevances les plus importantes, que d'une incapacité à contenir réellement les dépenses de personnels. Il en est résulté un **déficit d'exploitation de 57,6 millions d'euros**, contre 70,9 millions d'euros en 2008, et un résultat net comptable négatif de 29,9 millions d'euros.

L'exercice 2009 se solde toutefois par un **excédent budgétaire de 111 millions d'euros**, l'excédent en capital de 168,7 millions d'euros né du recours à l'emprunt (depuis 2005, *via* des avances du Trésor à taux préfixé) ayant permis de compenser largement le déficit d'exploitation.

L'ajustement budgétaire a été réalisé en deux étapes, par la loi de finances rectificative (LFR) pour 2009 du 20 avril 2009 et le décret d'avance n° 2009-1512 du 8 décembre 2009. Il s'est traduit par une révision à la baisse des prévisions de recettes d'exploitation, des mesures d'économies à hauteur de 30 millions d'euros sur le programme 612 « Navigation aérienne », et **surtout par une forte hausse de l'endettement net**, de 173,9 millions d'euros.

B. UNE GESTION PLUS TRANSPARENTE MAIS PAS TOUJOURS CONFORME À LA LOLF

1. La LOLF induit certaines contraintes sur la gestion du budget annexe

L'adaptation du budget annexe à la LOLF n'est pas sans créer des difficultés, car celle-ci contraint plusieurs aspects de la gestion :

- **les référentiels budgétaire et comptable sont distincts et s'articulent mal** pour la perception des redevances, comptabilisées en droits constatés et qui font l'objet de **deux mécanismes correcteurs** (l'un budgétaire en loi de règlement, l'autre comptable en fin d'exercice n+1), toutefois en voie d'extinction (*cf. infra*). Certaines opérations d'inventaire sont susceptibles d'être comptabilisées sans équivalent budgétaire. **Le résultat budgétaire peut donc différer du résultat comptable**, et s'est révélé supérieur sur les trois derniers exercices ;

- **le BACEA ne peut placer sa trésorerie positive ni disposer d'un découvert temporaire**, ce qui a contraint par exemple la DGAC à solliciter une avance de 65 millions d'euros en décembre 2009 pour couvrir un décalage de trésorerie (*cf. infra*). Un statut d'établissement public pour la DGAC, envisagé puis écarté en 2009 devant l'opposition des syndicats, aurait permis une plus grande souplesse de gestion ;

- l'esprit de l'article 18 de la LOLF est d'affecter les éventuels excédents de recettes en priorité au **désendettement**¹. Néanmoins compte tenu des déficits passés, l'excédent des recettes en capital en 2009 (par emprunts) a dû être affecté à la **reconstitution du fonds de roulement** à hauteur de 111 millions d'euros.

2. Des améliorations qui s'éloignent parfois des principes de la LOLF

Certaines réformes introduites en 2009 ont amélioré la gestion du BACEA mais en prenant certaines libertés avec la LOLF. Ainsi que l'ont déjà souligné la Cour des comptes et vos rapporteurs spéciaux, la maquette budgétaire rénovée en 2009 peut être considérée comme **non-conforme à l'article 18 de la LOLF**². Bien qu'elle réponde à une certaine logique, la centralisation des dépenses de personnel au sein du programme support 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile » rend plus théorique la fongibilité asymétrique et ne s'est pas accompagnée d'une amélioration de l'information sur le coût de fonctionnement de chaque programme. Le regroupement des actions de formation au sein du programme 611 est également incomplet, au motif qu'une partie de ces formations est étroitement associée aux services opérationnels (en particulier pour les contrôleurs).

La clarté et la transparence des relations entre la DGAC et l'ENAC ont nettement progressé en 2009 avec l'attribution d'un plafond d'emplois en tant qu'opérateur (524 ETP), le transfert des ETPT et

¹ L'article 18 prévoit ainsi que « si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux prévisions des lois de finances, les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés à due concurrence, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé ».

² Qui dispose que les budgets annexes peuvent retracer « les seules opérations des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services ».

l'intégration des crédits correspondants dans la subvention de fonctionnement. Le rapprochement avec le Service de l'exploitation et de la formation aéronautiques (SEFA) permettra également de dégager des économies d'échelle. L'ENAC a cependant été confrontée à une **insuffisance d'autofinancement**¹ en 2009, bien que l'exercice se soit clôturé sur un excédent d'environ 135 000 euros, et si le plafond d'emplois n'a pas été intégralement consommé, les emplois hors plafond ont excédé les prévisions de 12 ETPT.

Le calcul de la dotation aux amortissements et l'information correspondante ont également été améliorés puisque cette dotation est désormais établie en fonction de l'actif réel du BACEA et met en évidence le déficit d'exploitation, qui n'apparaissait pas dans les documents budgétaires antérieurs à 2009.

L'articulation entre les référentiels budgétaire et comptable devrait progresser en 2010 avec la fin progressive des mécanismes correcteurs des redevances, dont le solde traduit un sur- (192,6 millions d'euros en cumulé fin 2008) ou un sous-recouvrement (48,9 millions d'euros estimés pour 2009) de recettes mais qui n'est définitivement arrêté qu'après la loi de règlement. Un décret du 18 décembre 2009² a également mis en place, à compter du 1^{er} janvier 2010, un « **système d'incitation** », prévu par trois textes communautaires³ et consistant à moduler le taux des redevances en fonction du niveau du trafic, des investissements réalisés et du respect d'objectifs de performance établis dans des plans triennaux ou quinquennaux.

C. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA CRISE ET UNE GESTION SOUS-OPTIMALE, QUE SANCTIONNE UN ENDETTEMENT ÉLEVÉ

1. Un impact direct de la conjoncture sur les recettes

L'essentiel des recettes d'exploitation du budget annexe – redevances de route, redevances pour services terminaux de circulation aérienne (RSTCA) et taxe de l'aviation civile (TAC) – est **corrélé au trafic aérien**, dont la baisse de l'ordre de 7 % en 2009 a logiquement exercé un impact direct sur le niveau de recettes du budget annexe, ainsi que l'illustre le tableau ci-après. Contrairement aux années précédentes, la crise a également entraîné un **sous-recouvrement** des recettes qui a permis à la DGAC de compenser une partie des dettes qu'elle avait accumulées à l'égard des compagnies aériennes.

¹ En raison d'un prélèvement de 10 millions d'euros sur le fonds de roulement et de la reprise d'une provision de 600 000 euros sur un litige.

² Décret n°2009-1609 du 18 décembre 2009 relatif aux redevances de navigation aérienne.

³ Soit l'article 11 du règlement (CE) n° 549 / 2004 du 10 mars 2004, l'article 15 du règlement (CE) n° 550 / 2004 du 10 mars 2004 et l'article 12 du règlement (CE) n° 1794 / 2006 du 6 décembre 2006.

La diminution des recettes de fonctionnement, de 6,5 % par rapport à 2008, a été compensée par une **forte augmentation des autorisations d'emprunt** (*cf. infra*).

Le niveau des recettes d'exploitation du budget annexe a **été révisé à la baisse** à hauteur de 7,3 % par la loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009, ajustement toutefois insuffisant puisqu'il reposait sur des redevances de navigation aérienne (redevances de route et RSTCA) supérieures de 1,5 % à celles recouvrées en 2008. La forte hausse du produit de la TAC est liée au relèvement du taux de versement au budget annexe, qui a été porté de 53,4 % en 2008 à 82,1 % en 2009.

Evolution des recettes de fonctionnement et en capital du budget annexe

(en millions d'euros)

Recettes nettes (redevances, produits d'exploitation et recettes en capital)	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009	Ecart exécution / LFI
Redevances de route (dont autorité de surveillance)	1 049,6	1 137,8	1 019,18	- 10,4 %
RSTCA métropole (dont autorité de surveillance)	220,26	235,9	214,2	- 9,2 %
RSTCA outre-mer	33,7	39,9	34,26	- 14,1 %
Redevances de surveillance et de certification	26,5	29,15	28,86	- 1,0 %
Taxe de l'aviation civile (quotité affectée au BACEA)	191,33	308,66	282,17	- 8,6 %
Recettes diverses (1)	42,05	38,66	95,46	x 2,5
Sous-total recettes de fonctionnement	1 563,78	1 790,07	1 674,13	- 6,5 %
Produit brut des emprunts	103,69	116,82	281,82	x 2,4
Autres recettes en capital	5,72	0	7,47	N.S.
Fonds de concours et attributions de produits	N.D.	19,26	21,78 (en recettes de fonctionnement)	+ 13,1 %
Total des recettes nettes	1 717,64	1 926,15	1 963,42	+ 1,9 %

(1) Recettes diverses : ventes de produits fabriqués et prestations de services, autres prestations de services, recettes sur cessions, autres recettes d'exploitation, autres produits de gestion courante, produits financiers, produits exceptionnels, reprises sur amortissements et provisions, autres recettes.

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

2. Des dépenses de personnels et de fonctionnement insuffisamment maîtrisées, au détriment de l'investissement

Après avoir crû d'environ 7,5 % par an entre 2006 et 2008, les dépenses de personnel, d'un montant total de 1 046,26 millions d'euros en 2009 (y compris le versement au CAS « Pensions »), ont **augmenté de 3,2 %** par rapport à 2008 à périmètre constant. Cette évolution s'explique en partie par le **rattrapage du taux de cotisation au CAS « Pensions »**, qui est

passé de 33 % en 2006 à 51,01 % en 2009 et sera aligné en 2010 sur le taux des autres services de l'Etat, soit 62,14 %.

La consommation moyenne des ETPT en 2009 est **nettement inférieure au plafond d'emplois**, avec respectivement 11 556 ETPT et 11 734 ETPT. Cela traduit un niveau élevé de vacances d'emplois – donc une maîtrise des recrutements – et la **suppression de 75 ETPT** afin d'achever le plan de réduction des effectifs (223 ETPT) prévu dans le protocole triennal 2007-2009.

Malgré cette politique bienvenue de réduction des effectifs, l'effet de rattrapage du taux de cotisation ne représente qu'un peu plus du quart de la hausse des dépenses de personnel entre 2006 et 2009, de sorte que **l'augmentation de la masse salariale s'explique avant tout par des mesures générales et catégorielles de revalorisation des traitements**, qui ont coûté 4,6 millions d'euros. Ces mesures captent ainsi la totalité des gains permis par le schéma d'emplois (4,4 millions d'euros), alors que ce retour est limité à 50 % pour les autres administrations, illustrant en cela le « particularisme » de la DGAC dans sa gestion du personnel.

Cette tendance devrait de surcroît se renforcer en 2010 puisque l'impact de ces revalorisations est évalué dans le PAP à 8,6 millions d'euros, dont 6 millions pour les mesures catégorielles.

La hausse de 20,1 % des dépenses de fonctionnement de titre 3 en 2009 (soit 681,71 millions d'euros) est liée aux changements de périmètre évoqués *supra*, les prestations versées à des organismes nationaux et internationaux ayant diminué de 3,4 %. Une économie de 6,7 millions d'euros a pu être réalisée sur les charges financières, mais l'exercice a été marqué par **10 millions d'euros de dépenses exceptionnelles** au titre des recherches relatives à l'accident du vol AF 447 Rio-Paris.

L'ajustement depuis 2007 a porté avant tout sur les investissements (hors remboursements d'emprunts) et s'est traduit en 2008 par une forte baisse de 19,4 %. Ils ont certes progressé de 3,1 % en 2009 (162,5 millions d'euros) mais les mesures de gel ont conduit à une **sous-consommation des crédits d'investissement prévus en LFI**, à hauteur de 77,5 %. L'annulation de 29,6 millions d'euros intervenue lors de la LFR d'avril 2009 a également porté en quasi-totalité sur les opérations en capital.

3. Une augmentation inquiétante de l'endettement

L'année 2009 a vu une **augmentation inédite – de près de 20 % – de l'endettement** du BACEA, qui a franchi le seuil du milliard d'euros (1.051,6 millions d'euros au 31 décembre 2009). D'après l'indicateur 2.1 du programme 613, il représentait en 2009 **11,1 années d'autofinancement** contre moins de 5 prévues dans le PAP pour 2009 (8 selon les nouvelles modalités de calcul), ce qui fait apparaître la cible de 2011 (3,7 années) comme déconnectée de la réalité.

En intégrant les 250 millions d'euros d'emprunts supplémentaires budgétés dans la LFI 2010, **la dette du budget annexe aura augmenté de plus de 30 % entre 2008 et 2010**. Il était devenu nécessaire de reconstituer le fonds de roulement après trois années de déficit, mais la stratégie de désendettement affichée dans le PAP pour 2009 n'est plus d'actualité et est reportée par la DGAC à 2014.

L'autorisation d'emprunt de la LFI pour 2009 s'établissait à 116,8 millions d'euros. Les 165 millions d'euros de recettes d'emprunt supplémentaires ont été ouverts en deux étapes :

- 100 millions d'euros par la LFR du 20 avril 2009, pour pallier la forte diminution des redevances du fait de la crise du transport aérien ;

- 65 millions d'euros par le décret d'avance du 8 décembre 2009, pour faire face à une **difficulté temporaire de trésorerie** qui empêchait le paiement des salaires de décembre. Vos rapporteurs spéciaux rappellent que **la commission des finances avait émis un avis défavorable** sur le projet de décret, au motif que la DGAC devait recourir à une avance de l'Agence France Trésor amortissable sur huit ans pour couvrir un besoin de trésorerie de quelques jours.

Une solution acceptable a toutefois été trouvée puisqu'une avance de 20 millions d'euros à court terme (un mois) a été consentie pour répondre à ces difficultés de trésorerie, et le solde de 45 millions d'euros, destiné à augmenter le fonds de roulement, a fait l'objet d'une avance selon les modalités habituelles (huit ans). **Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette plus grande flexibilité** du mécanisme des avances du Trésor.

Il n'en reste pas moins que le refus de la direction générale des finances publiques d'accorder un découvert au budget annexe – alors que la LOLF le permet pour les comptes d'affectation spéciale, de commerce et d'opérations monétaires – a **mis en évidence la crise de financement** qu'il traverse.

4. Des efforts insuffisants en 2010 et un équilibre compromis à moyen terme

Les perspectives pour 2010 et les années suivantes ne sont pas rassurantes, d'autant que le réendettement intervient sans doute avant l'amorce d'un cycle de remontée des taux de référence Euribor. Les frais financiers pèsent sur les opérations courantes et les remboursements annuels en capital pourraient quasiment doubler entre 2011 et 2013 par rapport aux 108 millions d'euros acquittés en 2009¹.

Si la section des opérations courantes n'enregistre pas à l'avenir un excédent significatif, **il sera a priori nécessaire de recourir à de nouvelles**

¹ Un montant de 153,9 millions d'euros est prévu dans la LFI 2010.

avances pour rembourser en priorité la dette passée... De même, l'équilibre de la section des opérations en capital supposerait de **diminuer à nouveau l'investissement**, autour de 160 millions d'euros, soit un seuil qui pourrait s'avérer préjudiciable au bon exercice des missions de la DGAC, qui requiert selon cette dernière environ 200 millions d'euros d'investissements annuels.

En dépit de ce contexte délicat, le budget de 2010 témoigne encore d'une **gestion insuffisamment rigoureuse** :

- les dépenses inscrites dans la LFI pour 2010 sont en hausse de 1,6 % par rapport à la LFI pour 2009 et de 4,6 % par rapport à l'exécution de 2009. **Le BACEA s'extrait donc de la norme de progression de dépense en « zéro volume »** appliquée au budget général et alignée sur la prévision d'inflation de 1,2 % ;

- **l'ajustement se fait davantage par l'augmentation des recettes** – compte tenu de la reprise du trafic en 2010 (+ 1,5 % prévu), de la hausse de l'emprunt et d'un élargissement du périmètre des recettes de fonctionnement par la création de nouvelles redevances¹ – **que par la maîtrise des dépenses**. Le plan d'économies de 40 millions d'euros (répartis à quasi-parité entre le fonctionnement et l'investissement) initié en 2009 n'est pas réellement à la hauteur des enjeux. La reconduction en début d'exercice 2010 du **gel de 50 millions d'euros** ne suffira sans doute pas à assurer l'équilibre du budget annexe.

D. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE QUI PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ

Concomitamment au protocole de négociations pour 2007-2009, la DGAC a engagé un certain nombre de réformes, qui s'inscrivent dans une démarche de pilotage de la performance par objectifs et sont destinées à maintenir ou améliorer le service rendu pour un coût moindre :

- mise en place de groupes de travail pour la fusion de l'ENAC et du SEFA, prévue début 2011 ;

- projet de **regroupement des centres d'approche** en région parisienne ;

- définition d'une **politique intégrée d'achats**, expérimentation de la mutualisation des marchés d'achats courants sur quatre sites et réduction des frais de déplacement ;

- négociation d'un **nouveau protocole** limité à deux ans (2010-2011) ;

¹ Une redevance océanique pour les survols dans les espaces aériens gérés par la France outre-mer, par le décret n° 2009-1648 du 23 décembre 2009, et des redevances pour cinq types de services rendus par la DGAC, par le décret n° 2010-471 du 11 mai 2010.

- modernisation des outils de gestion des ressources humaines et mise en œuvre d'un **nouveau système d'information financière** interopérable avec CHORUS ;

- plan de **modernisation des fonctions support** jusqu'en 2013, incluant sept projets tels que la convergence vers l'opérateur national de paye, l'optimisation de la gestion du patrimoine immobilier ou la refonte de la fonction logistique.

Les économies de coûts de fonctionnement et d'ETPT attendues de ces réformes importantes ne sont cependant **pas chiffrées** dans le RAP, et **leurs effets peu restitués par les trois indicateurs** du programme support 613 (« Soutien aux prestations de l'aviation civile »). **Vos rapporteurs spéciaux se demandent également si ces orientations ont réellement pris la mesure des dysfonctionnements et du coût du contrôle aérien**, que la Cour des comptes a relevés en détails dans son rapport public annuel de février 2010, afin que la recherche de l'équilibre du BACEA repose au moins autant sur les gains de productivité que sur la hausse des tarifs de redevances.

Parmi les nombreux indicateurs de la mission, qui concernent parfois des aspects très techniques de la navigation aérienne, **un certain nombre affichent des résultats encore éloignés des cibles** fixées pour 2011. C'est ainsi le cas :

- pour le programme 613 précité, de l'endettement rapporté à la capacité d'autofinancement ;

- pour le programme 612 « Navigation aérienne », de l'évolution des taux unitaires des redevances métropolitaines et du coût unitaire des unités de service ;

- pour le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification », de la part des enquêtes clôturées moins d'un an après la survenance de l'accident ou de l'incident, du nombre d'infractions sanctionnées par l'ACNUSA (Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires) et de la rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien ;

- et pour le programme 611 « Formation », du coût unitaire d'une formation de pilote de ligne.

En revanche, **certaines cibles sont atteintes depuis 2007 ou 2008** (nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols, ponctualité des vols, part des contrôles ciblés d'aéronefs étrangers sur les aéroports français, taux d'insertion professionnelle des élèves civils ingénieurs), ce qui conduit à remettre en question leur pertinence.

Enfin la DGAC envisage de consacrer l'excédent du produit perçu des redevances à l'investissement et aux rémunérations, solution en soi peu compatible avec les dispositions de l'article 18 de la LOLF, précité, et qui

devrait donc être réorientée vers la réduction de la dette et l'amélioration des investissements plutôt que des rémunérations.

III. LES COMPTES SPÉCIAUX

A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »

La création du présent compte de concours financiers, composé des programmes 871 et 872, résulte de l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007) et constitue la **traduction budgétaire du dispositif de « bonus-malus » automobile.**

Il convient de rappeler qu'outre le bonus et le malus, le « **super bonus** »¹, financé sur le programme 872 « Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans », **a été temporairement suspendu en 2009** dans le cadre du plan de relance de l'économie **au profit de la « prime à la casse »**², financée sur le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie » et qui doit prendre fin le 31 mars 2011. Des avances ont toutefois été réalisées sur le programme 872, à hauteur de 2,87 millions d'euros, au titre de véhicules acquis en 2008 mais dont la demande de « super-bonus » n'est intervenue qu'en 2009.

1. Un déficit de grande ampleur qui ne peut être légitimé par le seul succès du dispositif

Ainsi que cela a été rappelé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, le dispositif du bonus-malus automobile avait été initialement présenté fin 2007 comme budgétairement équilibré. **La réalité fut tout autre dès 2008 avec un déficit constaté de 214 millions d'euros**, imputable à la forte baisse des ventes de véhicules les plus polluants. Cette fiscalité « comportementale », jointe aux effets de la crise économique et à la hausse des prix du carburant, a eu des effets de substitution plus rapides et massifs qu'escomptés, **vertueux au plan écologique mais budgétairement très coûteux.**

¹ Soit une prime supplémentaire de 300 euros si l'acquisition d'un véhicule « propre » s'accompagne de la mise au rebut d'un véhicule de plus de quinze années de circulation acquis au moins six mois auparavant.

² Soit le versement d'une prime de 1 000 euros pour la destruction d'un véhicule de plus de dix ans, lors de l'acquisition d'un véhicule neuf dont les émissions sont inférieures ou égales à 160 grammes de CO₂ par kilomètre. Cette prime a été progressivement réduite à 700 euros au 1^{er} janvier 2010 puis 500 euros au 1^{er} juillet 2010.

La tendance s'est accélérée en 2009 avec un déficit en exécution de plus de 525 millions d'euros, soit près de 3,3 fois les prévisions inscrites en LFI. Les recettes du malus ont été inférieures à celles constatées en 2008, et le coût du bonus supérieur de plus de moitié aux prévisions pour atteindre 725 millions d'euros.

Equilibre du compte en 2008 et 2009

(en millions d'euros)

	2008		2009		LFI 2010
	LFI	LR	LFI	LR	
Recettes	483,0	225,4	317,0	199,5	213,4
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6
Solde	0	- 214,0	- 161,0	- 525,0	- 126,2

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

La dépense au titre de la « prime à la casse », qui n'est pas financée sur la présente mission mais dont 332.174 dossiers ont bénéficié de bonus (sur 514.027 véhicules), s'est quant à elle soldée par un **dépassement de 310 millions d'euros par rapport aux prévisions**, avec 532 millions d'euros. Des redéploiements de crédits ont ainsi été réalisés sur le Fonds stratégique d'investissement, l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises et les avances sur marchés publics.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, **la structure des ventes de véhicules a été considérablement modifiée** par le bonus-malus, cet effet étant renforcé par les rapides évolutions technologiques (réduction de la cylindrée et augmentation du rendement des moteurs, « stop and start »...), les campagnes commerciales, l'introduction de la prime à la casse et les abondements pratiqués par les constructeurs sur certains modèles de leur gamme.

La part des véhicules bénéficiaires du bonus et soumis au malus, retracée dans les deux indicateurs de performance du programme 871, s'est donc révélée éloignée des prévisions inscrites dans le projet annuel de performances.

Comme en 2008, la capacité unitaire moyenne d'émissions de CO₂ a **diminué de 9 grammes en 2009**. L'ensemble des mesures a également permis de soutenir le marché automobile français, puisque le nombre d'immatriculations, malgré la crise, est demeuré quasiment stable en 2008 et a fortement progressé en 2009.

Evolution et structure des ventes de véhicules particuliers depuis 2007

	2007	2008	2009
Nombre et évolution des immatriculations (VP)	2 064 633 (+ 3,2 %)	2 050 289 (- 0,7 %)	2 268 721 (+ 9,6 %)
Part des véhicules bénéficiaires du bonus	30 %	44,7 %	55,5 % (prévision 40 %)
Part des véhicules soumis au malus	24 %	14 %	8,8 % (prévision 17 %)

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent du succès manifeste et inespéré du dispositif, mais constatent aussi son **coût très important pour l'Etat – 865 millions d'euros sur trois ans** si les prévisions pour 2010 sont respectées – et **un probable effet d'aubaine qui relativise ses vertus écologiques**. Le critère d'éligibilité à la prime à la casse est en effet relativement déconnecté des objectifs du Grenelle de l'environnement et plus élevé que celui du « super-bonus » (160 grammes contre 130 grammes) et le délai de remise pour destruction des véhicules a été allongé de huit jours à six mois, compte tenu de l'engorgement des centres de mise au rebut.

En outre, les constructeurs automobiles européens ont dû optimiser la technologie de leurs gammes pour **anticiper l'entrée en vigueur des nouvelles normes d'émission Euro 5** (au 1^{er} janvier 2011 pour les immatriculations de véhicules neufs) et **Euro 6** (au 1^{er} septembre 2015). L'évolution de l'offre et les changements de comportement des conducteurs ne sont donc pas exclusivement liés à l'application française du bonus-malus.

2. Un circuit de paiement complexe et un financement peu conforme à l'esprit de la LOLF

L'organisation et le circuit de financement du dispositif sont relativement complexes. Le bonus-malus et la prime à la casse relèvent de deux missions et donc de gestionnaires distincts. Le versement des avances de l'Etat est effectué depuis le début de 2009 par l'intermédiaire de **l'Agence de services et de paiement (ASP)**, qui doit notamment, moyennant des frais de gestion (3,22 millions d'euros en 2009) :

- honorer des conventions prévoyant le remboursement des installateurs de gaz de pétrole liquéfié et des avances d'aides consenties par les concessionnaires automobiles auprès des particuliers ;

- effectuer directement les paiements auprès des particuliers, lorsque les vendeurs ou loueurs ne sont pas conventionnés.

Lorsqu'elle est confrontée à des risques de rupture de trésorerie, l'ASP effectue un **appel complémentaire de fonds**, procédure utilisée onze fois en 2009. Les recettes du Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres sont constituées du seul produit des malus, dont sont déduits des frais d'assiette et de recouvrement et les intérêts journaliers dus sur les avances, dont le taux est aligné sur celui des bons du Trésor à trois mois.

Le dépassement des CP évaluatifs, évoqué plus haut, a rendu nécessaire l'ouverture de 250 millions d'euros par un **décret d'avance du 9 novembre 2009**. Elle a été présentée comme intégralement gagée par les crédits inutilisés du programme 863 « **Prêts à la filière automobile** » du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », à la suite de la décision de la société Iveco de ne pas souscrire de prêt dans le cadre du « Pacte automobile ».

Dans sa note d'exécution budgétaire sur la présente mission, la Cour des comptes considère, à juste raison, que **le supposé équilibre associé à cette procédure d'avance gagée résulte d'une interprétation « souple » de la LOLF**. Les dépenses au titre du bonus ne peuvent en effet être considérées comme des avances remboursables, alors que les prêts aux constructeurs automobiles sont destinés à être remboursés. Il ne s'agit donc que d'un équilibre comptable à court terme, et la procédure a eu pour effet de **transformer en dépenses budgétaires définitives des crédits initialement remboursables**.

De même, vos rapporteurs spéciaux partagent l'appréciation de la Cour des comptes sur la non-conformité à l'article 24 de la LOLF de la gestion du fonds d'aide par un compte de concours financiers. **Ce dispositif aurait en effet vocation à être financé par des dotations budgétaires**.

B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » comprend deux programmes 751 (« Radars ») et 752 (« Fichier national du permis de conduire » - FNPC) qui retracent en dépenses :

- les investissements et moyens de traitement consacrés au système de contrôle automatisé des infractions, soit l'achat et l'entretien des radars et véhicules, l'exploitation et le développement du Centre national de traitement (CNT) de Rennes, et l'expérimentation du procès-verbal électronique ;

- les opérations de gestion des droits à conduire (retraits et restitutions de points) et de modernisation du système informatique du fichier national du permis de conduire (projet FAETON).

Le compte est abondé par une part du produit des amendes forfaitaires, soit **212 millions d'euros** en 2009, le produit des amendes majorées (**113 millions d'euros** en 2009, soit une progression de 9,7 % par rapport à 2008) étant directement versé au budget de l'Etat.

Un total de **2 711 radars** était installé au 31 décembre 2009, dont 118 appareils aux feux rouges et 932 dispositifs mobiles. 2 430 radars en moyenne étaient en condition opérationnelle, 579 radars ont été commandés et 481 payés dans l'année.

1. Une exécution troublée par d'importants reports et lenteurs

Le produit des amendes forfaitaires et majorées a atteint **570 millions d'euros** en 2009, soit une augmentation de 9,2 % par rapport à 2008. **Les amendes forfaitaires sont cependant surévaluées** depuis 2008 car elles n'ont que partiellement pris en compte l'amélioration du comportement des usagers.

Un montant de 457 millions d'euros a ainsi été encaissé en 2009, pour une prévision de 500 millions d'euros.

Il convient de rappeler que le produit des amendes forfaitaires est affecté à trois types de bénéficiaires :

- en priorité, au présent CAS dans la limite de 212,05 millions d'euros en LFI 2009, montant en hausse de 9,8 % par rapport à 2008 ;

- puis aux **collectivités territoriales** dans la limite de 130 millions d'euros ;

- le solde est enfin attribué à l'**AFITF** pour contribuer directement ou indirectement à l'amélioration de la sécurité routière, soit 115 millions d'euros en 2009, montant inférieur à celui prévu en LFI qui était de 158 millions d'euros.

S'agissant des dépenses, le **CAS ne retrace pas le coût complet** du contrôle automatisé puisque les dépenses de fonctionnement, en particulier celles de personnels des cinq ministères impliqués, ne peuvent lui être imputées. Certains marchés de communication sont également partagés entre le programme 751 et le programme 207 « Sécurité et circulation routières » (*cf. supra*).

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, l'exécution du compte est marquée par une **forte sous-consommation des CP** – 56 % des crédits ouverts pour le programme 751 et 35 % pour le programme 752 – liée à des **reports** importants et chroniques. Cette situation traduit la signature tardive de certains marchés pluriannuels, leur lenteur d'exécution et certaines contraintes du CAS, prévues par l'article 21 de la LOLF et qui conduisent les gestionnaires à étaler les commandes et paiements.

Vos rapporteurs spéciaux jugent donc **nécessaire de mieux identifier les crédits reportés qui ne couvrent pas des engagements juridiques effectifs**, afin de pouvoir les annuler.

Prévision, reports et consommation des crédits du compte

(en millions d'euros)

	LFI (AE = CP)	Reports		Crédits ouverts		Consommation nette	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 751 « Radars »	201,7	18,9	99,7	220,6	301,4	212,9	168,5
Programme 752 « FNPC »	10,35	14,6	23,1	24,9	33,5	10,6	11,6
Total CAS	212,05	33,5	122,8	245,5	334,9	223,4	180,1

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009

2. Une performance contrastée

Bien que vos rapporteurs spéciaux aient douté de la pérennité de la tendance baissière lors de l'examen du PLF pour 2010, **la mortalité routière a finalement régressé en 2009** avec 4 429 décès (dont 4 262 en France métropolitaine), grâce aux excellentes statistiques du mois de décembre, mais **le rythme se ralentit** puisque la diminution est de seulement quatorze décès. Le nombre d'accidents a néanmoins baissé de 8 %, et celui de personnes blessées de 10,5 %. L'objectif du Gouvernement de franchir la barre des 3 000 décès en 2012 paraît cependant **inaccessible**. En outre, la mortalité des conducteurs de deux-roues et certains comportements à risques (alcool, drogues) sont des sujets de préoccupation croissants.

Les résultats des quatre indicateurs qui mesurent l'efficacité du système de contrôle et de sanction, tant en termes de respect du code de la route que de gestion, sont relativement contrastés. La vitesse moyenne (80 km/h en 2009) évolue de manière conforme à l'objectif fixé dans le PAP et est inférieure à celle de 2007 et 2008, mais la proportion des grands excès de vitesse de plus de 40 km/h est légèrement supérieure à l'objectif, avec respectivement 0,16 % et 0,15 %.

On ne peut cependant guère contester l'efficacité du développement du contrôle automatisé pour la réduction de la vitesse moyenne et des grands excès de vitesse. De même, la disponibilité des radars est meilleure qu'escomptée (93 % contre 91 %) mais **un peu moins de deux tiers des infractions relevées par les radars donnent lieu à l'émission d'avis de contravention**, les objectifs apparaissant à cet égard timides.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes relève ainsi une certaine **inégalité des contrevenants devant la répression**. 17 millions de messages d'infractions ne sont pas exploités, dont près de 4,3 millions imputables à des contrevenants étrangers. Le dispositif présente également des lacunes s'agissant des camions et motos et gagnerait à être complété par le calcul de la vitesse moyenne sur un tronçon et la détection des infractions relatives au respect des distances entre véhicules dans les tunnels. Ces techniques sont d'ailleurs en cours d'homologation.

Concernant le programme 752, vos rapporteurs spéciaux ont déjà eu l'occasion de déplorer les reports élevés de crédits et les **importants retards du projet FAETON**, pourtant décidé par le Comité interministériel de la sécurité routière du 8 novembre 2006 dans le cadre d'une directive européenne¹ qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Cette situation s'est amplement confirmée en 2009 puisque l'indicateur unique du programme fait état d'un **taux de réalisation de ce projet de seulement 7 % en 2009**, pour une prévision de 20 % et une **cible plutôt irréaliste** de 95 % en 2011. Ce faisant, l'indicateur ne traduit pas l'activité réellement financée par ce

¹ Soit la directive européenne 2006/126/CE du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire.

programme, dont les crédits couvrent essentiellement la gestion de l'actuel fichier.

Le projet s'est toutefois sensiblement accéléré après la nomination d'un directeur de projet en juin 2009, puisque le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été rédigé en fin d'année et l'appel d'offres correspondant lancé en février 2010. Le CCTP du marché de réalisation devrait être finalisé d'ici la fin du premier semestre de 2010. Il est toujours prévu que le nouveau système puisse démarrer au quatrième trimestre de 2012.

3. Un champ élargi qui appelle une nouvelle organisation

L'organisation administrative et budgétaire du CAS est assez complexe puisque ses deux programmes relèvent de deux ministères différents, soit la déléguée à la sécurité et à la circulation routières du MEEDDM pour le programme 751 et le secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales pour le programme 752. La mise en œuvre du dispositif technique de contrôle radar est cependant assurée par la direction de projet interministérielle du contrôle automatisé, installée dans les locaux du MEEDDM, alors que ses deux centres d'exécution, le CNT précité et le Centre automatisé de constatation des infractions routières, sont situés à Rennes et placés sous l'autorité du ministère de l'intérieur.

Le périmètre de la mission, initialement centré sur les contrôles automatiques d'excès de vitesse, connaît un **double élargissement** qui concerne tant les types d'infractions que les modes de verbalisation, avec l'expérimentation de la verbalisation assistée par ordinateur. **Il importe d'en tirer les conséquences en termes d'organisation administrative.**

A ce titre, vos rapporteurs spéciaux jugent utile d'envisager une **transformation du CNT de Rennes en établissement public administratif**, dont le principe avait été acté en juillet 2009 mais qui n'a pas été repris dans le PLF pour 2010.

Le compte rendu de l'audition, le 16 juin 2010, de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2009 (mission « Ecologie, développement et aménagement durables ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100614/fin.html>

MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE SPÉCIAL « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »

**MM. André Ferrand et François Rebsamen,
rapporteurs spéciaux**

	<u>Pages</u>
I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « ECONOMIE »	194
A. LA REFONTE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE	194
1. <i>Une structure et une ventilation budgétaires enfin stabilisées mais encore hétérogènes</i>	194
2. <i>Une sous-budgétisation globale des crédits de la mission</i>	195
B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	196
1. <i>Les principaux écarts entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution</i>	196
2. <i>La loi de programmation pluriannuelle</i>	197
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE INCOMPLÈTE	198
1. <i>Le contexte d'instabilité des dispositifs de performance</i>	198
2. <i>La nécessité d'améliorer l'information sur les dépenses fiscales</i>	199
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	201
A. PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »	201
1. <i>Les dépassements des crédits initiaux</i>	201
2. <i>La justification des crédits alloués aux opérateurs</i>	202
B. PROGRAMME 223 « TOURISME »	204
1. <i>Une part minimale des moyens publics mis au service du développement d'une politique touristique</i>	204
2. <i>Les opérations majeures de l'année 2009 : le financement du Pavillon de la France pour l'exposition universelle de Shanghai et la création d'Atout-France</i>	205
C. PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »	206
1. <i>Une réduction drastique des crédits de l'INSEE</i>	206
2. <i>La création du centre statistique de Metz</i>	206
D. PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »	207
1. <i>L'exécution budgétaire</i>	207
2. <i>Une sous-budgétisation récurrente des missions d'intérêt général de la Banque de France</i>	207
III. COMPTE SPÉCIAL « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »	208

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « ECONOMIE »

A. LA REFORTE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

1. Une structure et une ventilation budgétaires enfin stabilisées mais encore hétérogènes

La présente mission¹ est une **nouveauté du projet de loi de finances pour 2009**. Elle regroupe deux « anciennes » missions : « Développement et régulation économiques » et « Pilotage de l'économie française ».

Deux programmes sont issus de la mission « Développement et régulation économiques » :

- **le programme 134, désormais intitulé « Développement des entreprises et de l'emploi »**, regroupe les crédits de l'ancien programme 134 « Développement des entreprises et des services », auxquels s'ajoutent cette année, d'une part, les crédits de personnels transférés depuis le programme 223 « Tourisme » et les moyens de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) transférés depuis le programme 305 « Pilotage de l'économie et de l'emploi ». D'autre part, il a également reçu les moyens de la direction générale, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et de l'Autorité de la concurrence, qui succède au Conseil de la concurrence. Les crédits de ces structures étaient inscrits jusqu'alors sur le programme 199 « Régulation économique », qui a été supprimé dans la nouvelle maquette ;

- **le programme 223 « Tourisme »**, qui regroupe les dépenses d'intervention dévolues à la politique du tourisme (les crédits de personnel étant transférés vers le programme 134).

Les deux autres programmes de la mission proviennent de la mission « Pilotage de l'économie française » :

- **le programme 220 « Statistiques et études économiques »** qui connaît une modification de périmètre importante, avec le transfert du groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) vers le programme n° 192 « Recherche industrielle » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;

¹ L'examen de la présente mission a fait l'objet de la répartition suivante :

- André Ferrand rapporte les crédits des programmes 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » et 223 « Tourisme » ;

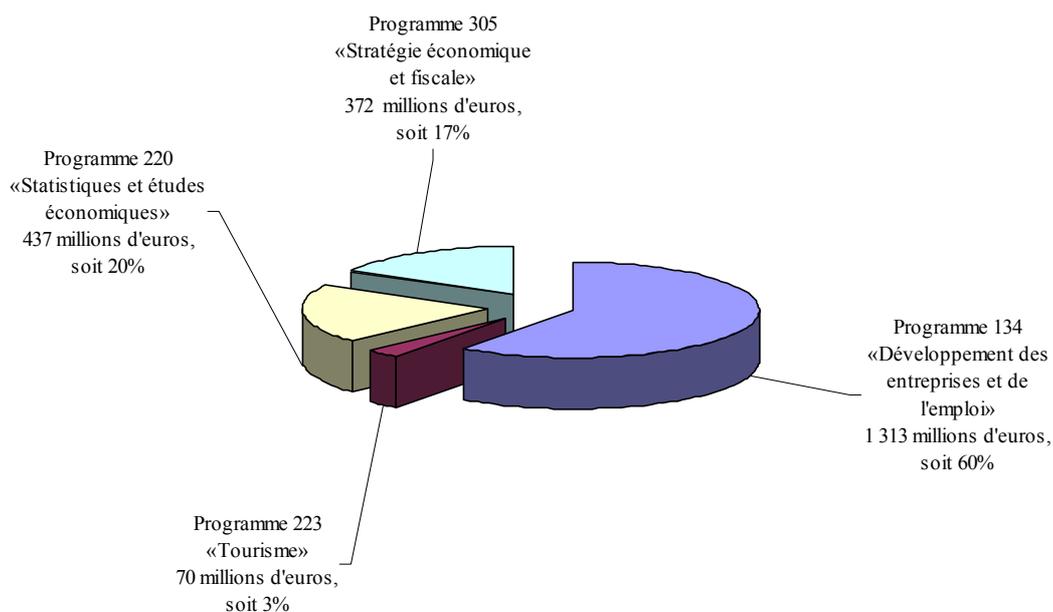
- François Rebsamen rapporte les crédits des programmes 220 « Statistiques et études économiques » et 305 « Stratégie économique et fiscale ».

- le programme 305 « Pilotage de l'économie et de l'emploi » qui conserve la même structure qu'en 2008, hormis le transfert, interne à la mission, des moyens de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) vers le programme 134 « Développement de l'entreprise et de l'emploi ».

La maquette budgétaire, qui a déjà évolué entre 2007 et 2008, pour être à nouveau modifiée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, s'est enfin stabilisée puisque le projet annuel de performances pour 2010 a reconduit, sans modification substantielle, cette architecture.

En revanche, la ventilation budgétaire des crédits entre les quatre programmes reste hétérogène, avec une dotation hypertrophiée du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » qui représente 60 % des crédits ouverts de la mission et qui concentre, à lui seul, la totalité des dépenses d'intervention.

Crédits de paiements ouverts en 2009 par programme



Source: d'après le rapport annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

2. Une sous-budgétisation globale des crédits de la mission

S'agissant du premier exercice de la mission réalisé dans cette nouvelle configuration, il est malaisé de comparer la **surconsommation globale de crédits de près de 12 %** (2,16 milliard d'euros consommés au lieu de 1,93 milliard votés en LFI), soit un dépassement de crédits de 227 millions d'euros, avec les résultats des années antérieures.

Il peut toutefois être noté que le programme 134, qui est le plus important en volume, a fait l'objet d'une sous-budgétisation de 194 millions d'euros, soit la part essentielle des dépassements de crédits de la mission.

Le tableau ci-après retrace les taux d'exécution par rapport aux crédits votés et aux crédits ouverts, en fonction des mouvements intervenus en cours d'exercice sur la mission.

Exécution des crédits de la mission « Economie » en 2009

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)
Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »	1 103 104 494	1 313 698 707	1 297 200 583	117,6 %	98,7 %
Programme 223 « Tourisme »	64 236 944	70 050 909	65 700 424	102,3 %	93,8 %
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	418 679 978	437 237 001	435 125 533	103,9 %	99,5 %
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	350 278 067	372 704 240	365 632 794	104,4 %	98,1 %
Total	1 936 299 483	2 193 690 857	2 163 659 334	111,7 %	98,6 %

Source: d'après le rapport annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1. Les principaux écarts entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution

Les écarts entre l'exécution budgétaire de la mission au cours de l'exercice 2009 et la prévision sont liés à des problèmes de calibrage des crédits en loi de finances initiale et à des aléas intervenus en cours d'exercice.

En premier lieu, ainsi que la Cour des comptes l'a souligné dans la note sur l'exécution du budget 2009, **certaines sous-budgétisations sont récurrentes**. Le remboursement par l'Etat à la Banque de France et à l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM), qui lui est rattaché, des frais exposés au titre de leurs missions d'intérêt général fait l'objet, tous les ans depuis l'exercice 2006, d'une sous-dotation de 30 millions d'euros.

En ce qui concerne les aléas de l'exercice budgétaire, l'écart le plus important constaté au sein de la mission concerne le financement du dispositif d'aide à la cuve, financé à hauteur de 190,76 millions d'euros, qui n'avait pas été budgété en LFI¹.

Les autres particularités de l'exécution budgétaire de la mission sont exposées plus en détail ci-dessous dans la partie consacrée aux principales observations sur les programmes.

2. La loi de programmation pluriannuelle

Au total, la mission « Economie » a consommé en 2009 2,16 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit 1,98 milliard d'euros hors les contributions au compte spécial « Pensions » qui représentent 180 millions d'euros.

Par rapport au plafond voté en loi de programmation des finances publiques pour 2009 (1,72 milliard d'euros), la progression de 260 millions d'euros constitue un écart non négligeable.

De plus, l'écart constaté avec le montant défini pour 2010 (1,75 milliard d'euros hors contribution au CAS « Pensions » contre 1,69 milliard prévu par la loi de programmation) s'inscrit lui aussi d'ores et déjà au-delà du plafond de la programmation.

Programmation pluriannuelle de la mission « Economie »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement (hors contribution au CAS Pensions)		
	2009	2010	2011
Loi de programmation des finances publiques	1,72	1,69	1,68
Loi de finances initiale	1,75	1,75	-
Exécution budgétaire	1,98	-	-
Ecart (exécution / LPFP)	+ 0,26	-	-

Source : Commission des finances d'après le rapport annuel de performance « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2009 et projet annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2010

¹ Cette aide de 200 euros par foyer a été ouverte par le Gouvernement pour la saison de chauffe 2008-2009 par le décret n° 2009-40 du 12 janvier 2009 en faveur des ménages non imposables utilisant le fioul domestique comme moyen de chauffage de la résidence principale.

C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE INCOMPLÈTE

1. Le contexte d'instabilité des dispositifs de performance

Sans porter, à ce stade, d'observation sur le contenu qualitatif de chacun des indicateurs, il convient d'observer que quinze objectifs sur vingt-trois sont totalement ou partiellement réalisés et près de 84 % des indicateurs de performance sont renseignés, avec un taux de satisfaction de 55 %, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Résultats des objectifs et indicateurs de performance

Programmes	Nombre d'objectifs	Objectifs réalisés	Objectifs partiellement réalisés	Nombre d'indicateurs	Résultats renseignés pour 2009	Résultats conformes à la prévision
Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »	10	3	2	15	13	7
Programme 223 « Tourisme »	4	0	2	6	3	2
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	6	6	0	6	6	6
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	3	1	1	4	4	2
Total mission « Economie »	23	10	5	31	26	17
<i>Soit en %</i>		43,48%	21,74%		83,87%	54,84%

Source : d'après le rapport annuel de performances 2009 de la mission « Economie »

Si le contexte d'instabilité des dispositifs de performance de chaque programme ne permet pas pour 2009 de présenter une évolution comparée des résultats, il convient de faire tout de même **un constat d'insatisfaction sur le caractère opérationnel des objectifs et des indicateurs** des programmes 220 et 305 : s'ils présentent un bon bilan de performance, les indicateurs utilisés sont peu opérationnels et ne concernent que des mesures de gestion interne et de bon fonctionnement (délais de réponses, nombre d'études ou d'enquêtes diligentées, etc.) pour lesquels les objectifs sont plus aisément atteints.

S'agissant des programmes 134 et 223, une analyse qualitative des indicateurs montre, à l'inverse, que les objectifs et indicateurs tendant à mettre en œuvre des politiques publiques (améliorer le taux de survie des entreprises aidées, augmenter le nombre de volontaires internationaux en entreprises, augmenter la dépense par séjour des touristes non-résidents, etc.) présentent certes de plus faibles taux de satisfaction, mais apparaissent plus adaptés à mesurer l'efficacité de l'administration et des opérateurs. En conséquence, il semble préférable de privilégier ce type d'indicateurs dans la mesure où ils offrent des marges de progression pour les responsables de programmes.

A cet égard, votre rapporteur spécial fait à nouveau part de son regret de voir abandonné l'indicateur tendant, au sein du programme 223 « Tourisme » à évaluer la dépense par séjour des touristes non-résidents. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur de politique publique. Car si la France continue à se situer au premier rang des destinations touristiques mondiales en termes de visiteurs (74 millions en 2009), elle est en troisième position par le total des recettes touristiques, derrière les Etats-Unis et l'Espagne.

Conséquence du caractère encore insatisfaisant du dispositif de performance de la mission, de nombreuses modifications ont été apportées dans le cadre de l'élaboration du budget pour 2010 :

- le nombre d'objectifs du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » a été ramené de 10 à 5 ;

- celui du programme 223 « Tourisme », de 4 à 3 ;

- et celui du programme 220 « Statistiques et études économiques », de 6 à 4.

2. La nécessité d'améliorer l'information sur les dépenses fiscales

Les **81 dépenses fiscales** rattachées à titre principal à la mission représentaient **6,88 milliards d'euros dans les évaluations du projet de loi de finances initiale**. Toutefois, cette projection ne pouvait pas prendre en compte le coût de l'instauration au 1^{er} juillet 2009 du taux de TVA réduit à 5,5 % pour la restauration dont l'application réglementaire a fait l'objet d'une validation législative par la loi de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 2009. Si en année pleine, cet avantage fiscal représente trois milliards d'euros de pertes de recettes pour l'Etat, il est estimé à 1,25 milliard d'euros pour 2009¹.

D'après les évaluations révisées par votre rapporteur spécial, le « véritable » **montant total des dépenses fiscales de la mission s'élève ainsi à 8,13 milliards d'euros**, soit près de quatre fois le montant des crédits consommés de la mission.

¹ Source : *Evaluation des voies et moyens (tome 2 Dépenses fiscales) – Mesure n° 730221 « Taux de 5,5 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques »*, page 147.

**Montant des dépenses fiscales par programme
rattachées à titre principal à la mission « Economie »**

(en millions d'euros)

Programmes	Nombre des dépenses fiscales	Chiffage définitif pour 2008	Chiffage initial pour 2009	Chiffage actualisé pour 2009
Programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »	71	5 203	4 629	5 041
Programme 223 « Tourisme »	6	1 825	1 890	1 825
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	0	0	0	0
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	4	18	18	18
Total mission « Economie »	81	7 046	6 537	6 884
<i>Coût de la TVA à 5,5 % dans la restauration</i>				+ 1 250
Total révisé de la mission				8 134

Source : d'après le rapport annuel de performances 2009 de la mission « Economie »

Par ailleurs, l'évaluation des dépenses fiscales du programme 134 a été revalorisée de 400 millions d'euros en raison, notamment, d'une augmentation du nombre de bénéficiaires des exonérations d'impôt sur le revenu sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères et de droits d'enregistrement des droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale.

Les avantages fiscaux constituent donc le véritable levier d'intervention de la mission. Ainsi, **cinq dépenses fiscales présentent un coût supérieur ou égal à 400 millions d'euros, par ordre d'importance :**

- le taux de 5,5 % de TVA pour la restauration (1,25 milliard d'euros en 2009 puis 3 milliards d'euros en année pleine) ;
- le taux de 5,5 % de TVA pour la fourniture de logements dans les hôtels (1,54 milliard d'euros) ;
- la réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME (670 millions d'euros) ;
- le crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (640 millions d'euros) ;
- l'abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises (400 millions d'euros).

Or, le RAP 2009 ne présente aucune évaluation de l'efficacité de ces dispositifs fiscaux dérogatoires au regard des objectifs de politique publique

recherchés¹. Le programme 223 « Tourisme » prévoit bien un indicateur de performance pour mesurer l'impact des mesures fiscales en faveur de l'agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) – dont la dépense fiscale est évaluée à 40 millions d'euros – mais il n'est pas renseigné.

Votre rapporteur spécial ne peut que réitérer la recommandation, déjà formulée dans le cadre de l'examen du PAP 2010, tendant à mettre en place une **évaluation systématique de la balance coût-avantage** et de l'efficacité de toutes les dépenses fiscales.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »

1. Les dépassements des crédits initiaux

Le solde des dépassements et des sous-consommations de crédits s'établit à 210,5 millions d'euros. Les principales dépenses non prévues ont été les suivantes :

- 190 millions d'euros en faveur du dispositif d'aide à la cuve, qui n'a pas été budgété en LFI, financés par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 et par reports de crédits de fonds de concours de 2008 à 2009 ;

- 44 millions d'euros transférés par décret du programme « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » afin de compenser les charges supportées par les opérateurs pétroliers pour la fourniture de produits pétroliers dans les départements français d'Amérique à la suite des mouvements sociaux intervenus fin 2008 et début 2009.

D'autre part, des crédits ont été apportés aux actions suivantes soit par redéploiements internes, soit par la mobilisation de la réserve de précaution :

- 31 millions d'euros pour le règlement du dossier d'aide à la restructuration de l'entreprise FAGOR/BRANDT, dont 13 millions prélevés sur la réserve et 18 millions sur les reports du budget 2008 ;

- 10 millions d'euros en CP ouverts par redéploiement interne aux 60 millions d'euros en CP alloués au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) en LFI² ;

¹ De même, la Cour des comptes a souligné que les acteurs des programmes « ne sont pas associés à la mesure d'efficacité de ces dépenses, ni au calcul du coût qui en est la contrepartie » (note sur l'exécution du budget 2009 précitée).

² Cette sous-dotation des crédits initiaux votés pour le FISAC a un caractère récurrent.

- 8 millions d'euros en faveur du commerce et de l'artisanat, financés sur la réserve du programme ;

- 7 millions d'euros au titre de la mission « Plan de relance » pour soutenir le secteur de l'automobile, également financés sur la réserve du programme ;

- enfin, 503 681 euros pour la condamnation de la France à une amende forfaitaire prononcée par la Cour de justice des communautés européennes pour non transposition de la directive OGM¹, prélevés sur les dépenses d'intervention dévolues aux actions en faveur des entreprises industrielles.

2. La justification des crédits alloués aux opérateurs

Neuf opérateurs de l'Etat mettent en œuvre la stratégie économique du programme. La section consacrée aux opérateurs dans le RAP 2009 indique que les crédits qui leur sont alloués s'élèvent à **153 millions d'euros**. Toutefois, la ventilation exacte des crédits qui leur sont alloués est peu lisible dans les documents budgétaires : seuls six opérateurs principaux font l'objet d'une présentation, par ailleurs très détaillée, et l'indication de leurs ressources est disséminée dans la section relative à la justification au premier euro.

Le recensement effectué par votre rapporteur spécial des subventions et transferts aux opérateurs dans le RAP 2009 aboutit à une **somme différente qui s'élève à 186,8 millions d'euros**, dont 18 millions de crédits transférés depuis le programme 305 « Stratégie économique et fiscale » au titre de la dévolution à UBIFRANCE des équipes commerciales des missions économiques.

Le tableau ci-dessous présente les ressources des opérateurs du programme. Celui-ci permet également de constater que trois opérateurs ont conclu avec l'Etat des conventions d'objectifs et de moyens pluriannuelles. Il convient d'encourager cette contractualisation de la démarche de performance des opérateurs et d'en souhaiter l'élargissement à l'ensemble des groupements bénéficiaires de crédits publics.

¹ Ainsi que l'observe la Cour des comptes, cette dépense a été financée sur les dotations du programme alors même qu'il n'a pas été conçu pour cela (Note sur l'exécution du budget 2009 – Cour des comptes, mai 2009).

**Ressources des opérateurs présentées dans le rapport annuel de performance
pour 2009**

(en millions d'euros)

Opérateurs	Crédits budgétaires mentionnés dans le RAP 2009	Ressources fiscales mentionnées dans le RAP 2009	Présentation détaillée	Conclusion d'une convention d'objectifs et de moyens avec l'Etat
Agence française pour les investissements internationaux – AFII	15		Oui	Oui
Association française de normalisation – AFNOR	16,5		Oui	Non précisé
Agence nationale des fréquences – ANFR	36		Oui	Non précisé
Laboratoire national de métrologie et d'essais – LNE	32		Oui	Non précisé
Agence française pour le développement international des entreprises – UBIFRANCE	72		Oui	Oui
Institut national de la propriété industrielle – INPI	-	171,8 (recettes fiscales)	Oui	Oui
Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux – EPARECA	10,5		Non	Non précisé
Agence pour la création d'entreprises – APCE	4,8		Non	Non précisé
Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat – FNPCA	<i>Montant non précisé</i>		Non	Non précisé
Total	186,8			

Source : d'après le rapport annuel de performances 2009 de la mission « Economie »

Il apparaît en outre que des financements publics sont également alloués à des entités qui ne relèvent pas de la catégorie des opérateurs tels que l'institut national de la consommation – INC (3,8 millions d'euros), les centres techniques industriels (30 millions d'euros) et le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie – CREDOC (844 552 euros). Il conviendrait également que l'utilisation de ces subventions soit justifiée par leur bénéficiaire au regard des objectifs poursuivis.

Enfin, votre rapporteur spécial rappelle que les crédits du programme 134 sont répartis entre douze actions dont les objets, comme l'importance budgétaire, sont très divers : le développement des PME, du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, mais aussi le développement des télécommunications, les actions en faveur des entreprises industrielles, les relations économiques internationales, la régulation des marchés et de la concurrence, ou encore la protection des consommateurs.

B. PROGRAMME 223 « TOURISME »

1. Une part minime des moyens publics mis au service du développement d'une politique touristique

Le programme 223 « tourisme » est le plus petit de la mission, en masse budgétaire. Doté de 70 millions d'euros en ouvertures de crédits, il ne représente qu'une part très marginale de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur du tourisme.

Remettant en cause l'opportunité même du maintien du programme, le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a considéré qu'il « *ne dispose véritablement ni des moyens, ni du dispositif de performance propre à qualifier une politique du tourisme* »¹.

De fait, cette politique est soutenue par d'autres moyens :

- 1,8 milliard d'euros de dépenses fiscales sont rattachées au programme 223, dont 1,54 milliard d'euros pour l'application du taux réduit de TVA pour la fourniture de logements dans les hôtels et 200 millions d'euros dans les campings classés ;

- 500 millions d'euros de crédits budgétaires sont également portés par d'autres missions (travail et emploi, agriculture, outre-mer, etc.) pour le financement du tourisme².

Force est de constater que le directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), gestionnaire du programme, ne pilote pas la politique du tourisme au sens large.

L'absence de document de politique transversale permettant de recenser l'ensemble des moyens mis en œuvre pour le tourisme traduit, selon votre rapporteur spécial, une carence d'autant plus regrettable que le Gouvernement a clairement manifesté sa volonté de « *relancer un développement actif de notre économie touristique* »³ à l'occasion de l'examen

¹ *Audit du dispositif de performance du programme 223 « Tourisme » de la mission « Economie » n° 108, mars 2010 (CIAP).*

² *Ibid.*

³ *Hervé Novelli, secrétaire d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services - Sénat, séance du 7 avril 2009.*

de la loi de développement et de modernisation des services touristiques du 22 juillet 2009.

Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur pour l'emploi¹, pour le développement des territoires, ainsi que pour l'image et la compétitivité de la France à l'étranger. C'est pourquoi, votre rapporteur spécial souscrit pleinement à la proposition du CIAP tendant à la **mise en place d'un document budgétaire – par exemple un « jaune » - qui permettrait de faire apparaître l'ensemble des crédits alloués à la politique du tourisme**. Il conviendrait de disposer d'une telle information dès l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

Il ne reprend pas à son compte, en revanche, les autres appréciations du CIAP, considérant que la suppression du programme 223 « Tourisme » constituerait un signal négatif alors que la France doit développer une stratégie de reconquête de la clientèle internationale.

2. Les opérations majeures de l'année 2009 : le financement du Pavillon de la France pour l'exposition universelle de Shanghai et la création d'Atout-France

Les dépenses nouvelles intervenues en cours d'année concernent essentiellement l'abondement de la subvention versée à la COFRES² pour la construction du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai. L'opération, dont le coût prévisionnel est fixé à 50 millions d'euros, devait être initialement cofinancée à parité entre l'Etat et le secteur privé sur la période 2008-2011.

Cependant, dès le début de l'année 2009, la COFRES s'est inquiétée de l'insuffisance des partenariats d'entreprises. Sur une liste de 29 grandes entreprises, les contributions privées se sont limitées aux seules entreprises suivantes : Sanofi-Aventis, LVMH et Lafarge pour un montant de 1,5 million d'euros, EDF pour un montant de 0,5 million d'euros, soit 5 millions d'euros recueillis par la COFRES au lieu de 25 millions d'euros prévus initialement.

Ce constat a conduit le Gouvernement, par décret d'avance, à augmenter sa participation en 2009 de 7 millions d'euros, qui se sont ajoutés aux 6,65 millions d'euros initialement budgétés, soit au total 13,65 millions d'euros.

Les organismes qui mettent en œuvre la politique touristique du programme sont :

¹ Le secteur du tourisme représente 2 millions d'emplois directs et indirects et 6 % du PIB.

² La Compagnie française pour l'exposition universelle de Shanghai, créée en 2007, est une société dont le capital est détenu à 100 % par l'Etat, et est chargée d'animer et de construire le pavillon de la France et de coordonner les initiatives publiques et privées.

- Atout France, groupement d'intérêt économique créé en 2009 à partir de la fusion de ODIT-France et de Maison de la France (42,47 millions d'euros) ;

- et l'agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) qui gère la commercialisation des chèques-vacances.

C. PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »

1. Une réduction drastique des crédits de l'INSEE

L'exécution du programme 220 « Statistiques et études économiques » s'est inscrite dans le cadre de la réforme du service statistique public et de l'installation de l'autorité de la statistique publique créée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008.

Sur 435 millions d'euros de crédits consommés en 2009, 355 millions d'euros, soit 82 % de la dotation du programme, sont des dépenses de personnels de titre 2 et 80 millions d'euros sont des dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention (hors titre 2).

Or, les crédits hors titre 2 votés en LFI s'élevaient à 73,7 millions d'euros, y compris la prévision de fonds de concours issus de la vente des publications et études de l'INSEE, soit une réduction de près de 25 % par rapport à l'exercice 2008 (81 millions d'euros).

De plus, la Cour des comptes a relevé que 1,8 million d'euros hors titre 2 ont été annulés en cours d'année, accroissant ainsi l'insuffisance de crédits de paiement. En conséquence, les restes à payer du programme qui s'élevaient à 10 millions d'euros en fin d'exercice 2009 ont été financés par des reports de crédits de l'exercice 2008.

2. La création du centre statistique de Metz

Le solde des engagements non couverts par des paiements s'élevait à 32 millions d'euros au 31 décembre 2009. Or, le budget 2010, voté en « croissance zéro » (435 millions d'euros de crédits en CP), ne tient donc pas compte de la contrainte qu'il y aura à honorer des engagements non couverts par des reports de crédits suffisants de l'exercice 2009 (2 millions d'euros).

La décision prise par le Gouvernement en 2008 de délocaliser une partie des services de l'INSEE à Metz s'inscrit dans un contexte de restriction budgétaire pour le service statistique public qui perdure donc en 2010, alors même que les modalités de déploiement du projet d'installation d'un centre statistique prévoient l'installation de quinze personnes dès 2010, suivies de 270 en 2011 pour atteindre à terme 625 à 750 emplois en 2013.

D. PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »

1. L'exécution budgétaire

Le programme 305 comprend trois actions, dont les deux premières sont mises en œuvre par la direction générale du trésor (DGT) et la troisième relève de la direction de la législation fiscale (DLF)¹ :

- l'action 1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » (225,2 millions d'euros consommés pour 195,6 millions d'euros de crédits votés en LFI) ;

- l'action 2 « Développement international de l'économie française » (127,1 millions d'euros consommés pour 140,6 millions d'euros de crédits votés en LFI) ;

- et l'action 3 « Elaboration de la législation fiscale » (13,3 millions d'euros consommés pour 14 millions d'euros de crédits votés en LFI).

Au total, 365,6 millions d'euros en CP ont été consommés, soit 15,4 millions d'euros de plus que le montant voté en LFI (350,2 millions d'euros).

Ce dépassement global de crédit est la conséquence d'une sous-évaluation récurrente des crédits nécessaires au financement des missions d'intérêt général de la Banque de France au titre de l'action 1.

La sous-consommation des crédits de l'action 2 « Développement international de l'économie française » consacrés aux dépenses effectuées par le réseau des services économiques à l'étranger est due à un effet-change favorable en 2009 de l'euro face au dollar et au yen.

2. Une sous-budgétisation récurrente des missions d'intérêt général de la Banque de France

Depuis l'exercice 2006, le programme 305 présente une sous-budgétisation récurrente des missions d'intérêt général que l'Etat confie à la Banque de France, ainsi qu'à l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM). Il s'agit notamment du remboursement des coûts de gestion des dossiers de surendettement. Le montant demandé en 2009 à l'État par la Banque de France en remboursement de ces missions d'intérêt général s'est élevé à 160,1 millions d'euros, soit un montant comparable à celui des exercices précédents.

¹ Les moyens de fonctionnement (hors titre 2) des directions de l'administration centrale (notamment la DGT et la DLF) relèvent du programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Mais, comme les années précédentes, seulement 130 millions d'euros ont été budgétés. Le différentiel de 30 millions d'euros a été comblé par des redéploiements de 5 millions d'euros en provenance des crédits de titre 2, par 23,85 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative pour 2009 et par le dégel de la réserve de précaution pour le reliquat.

De plus, la Banque de France demande que la compensation qui lui est versée soit calculée en appliquant pour l'avenir la méthodologie de l'Eurosystème¹ qui prend pour base les coûts complets. Dans ces conditions, son montant pourrait atteindre 280 millions d'euros. La Cour des comptes estime que le non remboursement des coûts complets « *pourrait être incompatible avec le traité sur l'Union européenne qui interdit à l'Etat de recevoir un avantage de sa banque centrale* ».

Dans la mesure où les crédits votés en LFI 2010 s'élèvent à 145 millions d'euros, force est de constater que cette sous-budgétisation n'a pas été corrigée. Il conviendra donc de s'assurer de la sincérité des prévisions qui seront présentées par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

III. COMPTE SPÉCIAL « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » a été créé par l'article 54 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Il s'agissait, par cette ouverture de compte, d'inscrire la gestion des fréquences hertziennes dans une stratégie patrimoniale de valorisation de biens immatériels par le versement de redevances pour l'utilisation de fréquences libérées par l'Etat.

En effet, **grâce au basculement de la télévision analogique vers le numérique, une partie du spectre radioélectrique va être libérée et redistribuée.** En France, l'arrêt complet de la télévision analogique est prévu, au plus tard, en novembre 2011.

Il avait été envisagé que le ministère de la défense libère en 2009 les bandes utilisées par le système Félin de l'armée de terre et le système de communication de la gendarmerie « Rubis ». **Les recettes correspondantes**

¹ L'Eurosystème est le protocole qui regroupe la banque centrale européenne et les banques centrales nationales.

avaient été estimées à 600 millions d'euros¹ dans le cadre du PLF 2009. Aucune fréquence civile n'était concernée par de telles cessions en 2009.

De fait, le CAS est demeuré inopérant en 2009 car aucune des procédures de mise sur le marché annoncées n'a pu aboutir et un montant identique a été reconduit dans le cadre du PLF 2010.

Cette reconduction met en lumière le caractère très approximatif des prévisions de recettes. En effet, viendrait s'ajouter au produit de ces ventes potentielles des fréquences issues de « Félin » et de « Rubis », déjà estimées à 600 millions d'euros, la cession future de tout ou partie des systèmes de communication militaire par satellite « Syracuse », dont la durée de vie est estimée à dix ans et dont le prix de cession n'est pas clairement établi.

¹ Cette estimation comporte une part d'aléa, le Gouvernement n'ayant pas encore décidé si les fréquences libérées seront revendues, après négociations, aux actuels opérateurs ou seront mises aux enchères en vue de l'attribution de nouvelles licences à de nouveaux acteurs du marché de l'audiovisuel ou de la téléphonie.

MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »

M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial

I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »	211
A. LE PROGRAMME 117 « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ETAT »	211
1. <i>Une forte sous-exécution des crédits dévolus à la charge de la dette négociable</i>	211
2. <i>Une performance satisfaisante</i>	215
B. LE PROGRAMME 114 « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT »	216
1. <i>La sous-consommation des crédits ne doit pas masquer l'accroissement des encours garantis par l'Etat</i>	216
2. <i>Performance : des objectifs à revoir ?</i>	216
C. LE PROGRAMME 145 « EPARGNE »	217
1. <i>Le maintien d'une dette importante au titre des primes d'épargne-logement</i>	217
2. <i>Une performance contrastée</i>	218
D. LE PROGRAMME 168 « MAJORATION DE RENTES »	219
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »	219
A. DES RECETTES NETTEMENT INFÉRIEURES À LA PRÉVISION	220
1. <i>Des recettes marquées par l'absence de produits de cessions et par l'augmentation de capital du Fonds stratégique d'investissement</i>	220
2. <i>Les autres recettes</i>	220
B. DES DÉPENSES INFÉRIEURES À LA PRÉVISION, DES PERFORMANCES « ENTRE PARENTHÈSES »	221
1. <i>Un niveau de dépenses qui traduit l'interruption de la politique de désendettement de l'Etat</i>	221
2. <i>Un contexte peu propice à l'évaluation de la performance</i>	222
C. UN SOLDE CRÉDITEUR EN FORTE HAUSSE	222
1. <i>Le poids de la dotation destinée au « Plan Campus »</i>	222
2. <i>Des modalités de consommation qui demeurent à éclaircir</i>	223

I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »

37,62 milliards d'euros de crédits auront été consommés, en 2009, au titre de la mission « Engagements financiers de l'Etat »¹. Ce résultat est en **retrait important**, tant par rapport à l'exécution 2008 (-15,4 %) que par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2009 (-12,5 %).

Comme le démontreront les développements qui suivent, il est essentiellement imputable aux **moindres dépenses constatées au titre du programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »**, dans un contexte de taux d'intérêts historiquement bas.

A. LE PROGRAMME 117 « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ETAT »

Le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » regroupe **96 % des crédits de la mission**, soit 37,6 milliards d'euros exécutés en 2009. Les crédits correspondant à la charge de la dette négociable de l'Etat (action 1) constituent la quasi-totalité de la dotation du programme, la charge de la dette non négociable (action 2) n'ayant représenté, en exécution, qu'1,9 million d'euros.

Compte tenu de ces ordres de grandeurs, c'est donc principalement sur la charge de la dette négociable que se manifeste l'importante sous-exécution constatée en 2009.

1. Une forte sous-exécution des crédits dévolus à la charge de la dette négociable

A l'inverse de l'année 2008, où le ressaut d'inflation avait conduit à réévaluer substantiellement la charge de la dette en cours de gestion², l'année 2009 a vu la conjonction paradoxale d'un accroissement substantiel de l'encours de la dette et d'une diminution de sa charge d'intérêts.

¹ On rappelle que cette mission est la troisième du budget de l'Etat par son importance et que ses crédits dévolus à la charge de la dette (programme 117) et aux appels en garantie de l'Etat (programme 114) – soit 96 % de la dotation de la mission – sont évaluatifs.

² En 2008, 44,464 milliards d'euros (en AE et CP) ont été dépensés à partir du programme 117, « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat », soit un dépassement de 3,268 milliards d'euros (7,9 %) des crédits votés en LFI. Ce phénomène a essentiellement résulté du fait que la provision pour charge d'indexation a doublé entre la LFI pour 2008 et le projet de loi de règlement, l'exécution la portant à 4,61 milliards d'euros, contre une prévision initiale de 2,16 milliards d'euros, sous l'effet – non anticipé – de la hausse des indices de prix en France et dans la zone euro au premier semestre 2008. En effet, lors de l'élaboration du PLF pour 2008, l'inflation était estimée à 1,5 % pour la France et 1,6 % pour la zone euro ; or elle s'est en réalité établie à 3,2 % pour la France et 3,6 % pour la zone euro, du fait de la forte hausse des prix des matières premières, notamment le renchérissement des cours pétroliers, au premier semestre 2008.

a) *Un contexte économique et budgétaire hors du commun...*

Le contexte de crise a entraîné la détérioration sensible du déficit budgétaire de l'Etat et, partant, **l'accroissement de son besoin de financement**. Alors que ce dernier était estimé à 179,6 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2009, il s'est finalement établi à 246,2 milliards d'euros en exécution, soit une augmentation de 66,6 milliards d'euros (+37 %).

Evolution du tableau de financement de l'Etat

(en milliards d'euros)

	2008 LFI	2008 LR	2009 LFI	2009 LFR (1)	2009 LFR (2)	2009 LFR (3)	2009 PLR
Besoin de financement	146,9	164,0	179,6	198,8	216,4	252,7	246,2
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	41,3	39,3	63,6	63,0	63,0	62,8	62,8
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	61,5	58,3	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	2,4	10,3	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Variation des dépôts de garantie	-	-0,4	-	-	-	-	-0,3
Variation d'autres besoins de trésorerie	-	0,1	-	-	-	-	-
Déficit budgétaire (LFI/LFR) / Impact en trésorerie du solde de la gestion (LR/PLR)	41,7	56,4	67,0	86,8	104,4	140,9	134,7
Ressources de financement	146,9	164,0	179,6	198,8	216,4	252,7	246,2
Emissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	119,5	128,5	135,0	145,0	155,0	165,0	164,9
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	3,7	-	2,5	2,5	2,5	-	-
Variation des BTF	24,3	59,8	20,9	30,1	37,7	68,8	75,8
Variation des dépôts des correspondants	-2,7	-1,6	-	-	-	-0,7	0,8
Variation d'avances de trésorerie	-	0,1	-	-	-	-	-
Variation du compte du Trésor	2,1	-25,3	19,0	19,0	19,0	15,9	-0,5
Autres ressources de financement	-	2,4	2,2	2,2	2,2	3,7	5,3

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

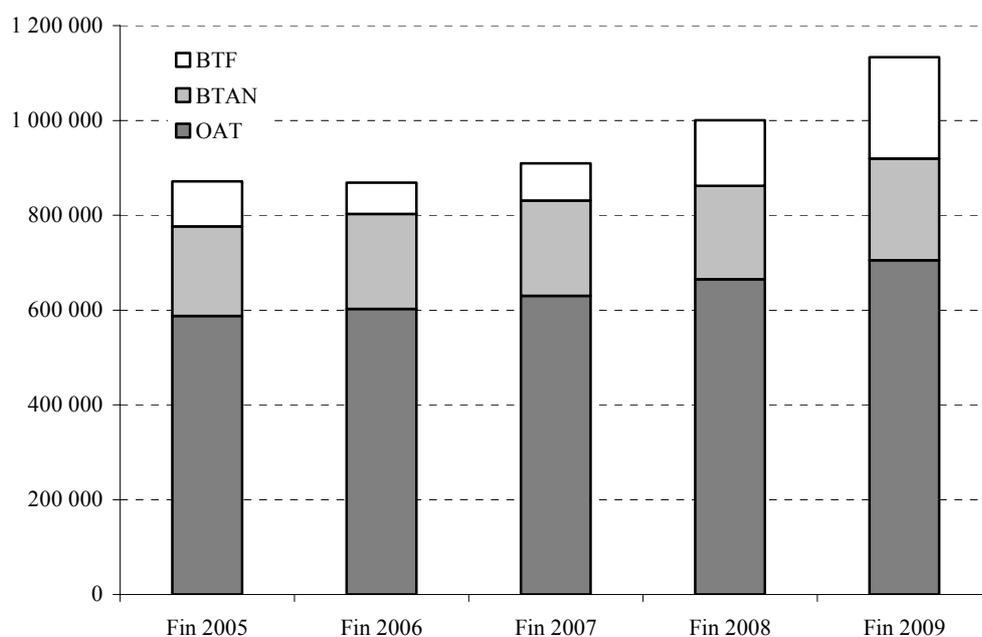
Ce besoin de financement supplémentaire a été couvert par des émissions supplémentaires de titre à moyen et long termes (OAT et BTAN), pour un montant total de 164,9 milliards d'euros, contre 135 milliards d'euros prévus, **mais aussi et surtout par une hausse très importante de l'encours des bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés (BTF)**, dont la variation s'est établie à +75,8 milliards d'euros, contre une hausse anticipée de +20,9 milliards d'euros.

Au total, la valeur nominale de l'encours de la dette négociable s'est appréciée de 133,2 milliards d'euros, pour atteindre 1.133,482 milliards d'euros fin 2009. **La structure de cette dette s'est également profondément**

modifiée, puisque la part des BTF y a atteint 18,9 % fin 2009, alors que les titres courts ne représentaient que 13,8 % fin 2008 et 8,6 % fin 2007¹.

Encours de la dette (valeur nominale)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

Le recours accru à des BTF accroissant la variabilité de la charge d'intérêt, votre rapporteur spécial ne peut que regretter, à nouveau, **l'insuffisante portée de l'autorisation parlementaire** donnée en loi de finances sur le recours à cet instrument. En effet, l'article 34 de la LOLF n'exige une telle autorisation **que pour le montant de la dette négociable de l'Etat dont la durée de vie à l'émission est supérieure à un an**. Cette autorisation se matérialise par un **plafond de la variation nette** des émissions de titres de moyen et long termes, appréciée en fin d'année. Pour les BTF, en revanche, le tableau de financement mentionne seulement la variation de **l'encours** prévu.

L'accroissement de notre endettement est, par ailleurs, intervenu dans un contexte économique et financier marqué par des **taux d'intérêt historiquement bas**. Ainsi, toutes échéances confondues, le taux moyen à l'émission des BTF s'est élevé à 0,70 % en 2009 contre 3,61 % en 2008. Les taux moyens et longs se sont également stabilisés à un très bas niveau, soit

¹ Selon les représentants de l'AFT entendus par votre rapporteur spécial, le reflux des BTF s'est néanmoins amorcé en 2010, leur part dans la dette négociable ayant diminué d'1,5 % au cours des cinq premiers mois de l'année.

1,5 % pour les BTAN à deux ans (3,6 % en 2008), 2,7 % pour les BTAN à 5 ans (4 % en 2008) et 3,7 % pour les OAT à 10 ans (4,4 % en 2008).

Par ailleurs, après un point haut atteint à l'été 2008, **l'inflation** s'est nettement repliée jusqu'en janvier 2009 (-1,8 point d'indice). Le rebond qui a suivi n'a toutefois pas été tel que la référence utilisée pour calculer la charge des titres indexés (118,14 points) dépasse la référence 2008 (118,36 points).

Ces éléments ont été à l'origine d'une situation paradoxale, dans laquelle l'accroissement de l'encours de la dette a été concomitant d'une baisse de la charge d'intérêts. De fait, selon le rapport annuel de performances, l'augmentation de la charge de la dette liée à l'accroissement de son encours (**effet volume**) est estimée à **1,9 milliard d'euros** en 2009, tandis que la baisse des taux et de l'inflation ont réduit cette même charge de **9 milliards d'euros**, à raison de 3,5 milliards d'euros pour la charge des BTF et de 5,5 milliards d'euros pour les OAT et BTAN¹. Les effets calendaires² se traduisent enfin par une hausse de la charge de la dette estimée à 200 millions d'euros.

b) ... traduit par une sous-exécution massive des crédits

En exécution, et sur l'**action 1 « Dette négociable »**, l'allègement de la charge de la dette se traduit donc par une sous-exécution de 5,3 milliards d'euros par rapport à la prévision en LFI, concentrée sur la charge d'intérêts des BTF, inférieure de 3 milliards d'euros à la prévision, et sur la charge d'indexation des titres indexés, en retrait de 2,12 milliards d'euros par rapport à la LFI (*cf.* tableau).

Charge de la dette négociable

(en millions d'euros)

	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009	Ecart exécution à LFI	Ecart exécution à exécution
Dette négociable	44 435	42 917	37 419	-5 499	-7 017
OAT et BTAN	39 400	37 612	35 212	-2 400	-4 188
Charge nette d'intérêts*	34 785	35 411	35 128	-283	343
Provision pour indexation du capital	4 615	2 201	84	-2 117	-4 531
BTF - Intérêts versés	4 396	4 718	1 682	-3 036	-2 714
Dettes reprises	626	563	504	-59	-122
Frais et commissions de gestion de la dette	13	24	20	-4	7

* Intérêts versés moins recettes de coupons courus à l'émission.

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009.

¹ Concernant les OAT et BTAN, l'évolution est principalement imputable au repli de l'inflation et aux gains de refinancement de la dette amortie en 2008. L'effet « taux » ne se traduit budgétairement qu'au titre de l'exercice suivant, le coût budgétaire d'une émission de moyen ou long terme n'étant pleinement constitué que l'année suivant l'émission.

² Ces effets traduisent l'impact des modalités d'émission (calendrier des adjudications et choix des lignes abondées).

S'agissant des autres actions du programme, l'extinction progressive de l'encours de la **dette non négociable** (action 2) se traduit par une exécution de 1,95 millions d'euros (contre 6 millions d'euros prévus en LFI).

Enfin, et contrairement au phénomène observé sur la dette négociable, **le solde des produits et charges budgétaires de trésorerie s'est dégradé** en 2009, aboutissant à une charge nette en exécution de 204 millions d'euros, contre 56 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale (action 3 « Trésorerie de l'Etat »). Selon le RAP, *« cette dégradation est à mettre au compte d'un effet de ciseau entre la rémunération tirée des placements de trésorerie, qui a immédiatement subi la baisse des taux¹, et celle versée aux correspondants, tout particulièrement aux banques centrales africaines »*, demeurée quasiment stable.

2. Une performance satisfaisante

Le programme 117 présente les **meilleures performances de la mission, avec 69 % d'objectifs atteints**, 4 % d'objectifs en amélioration et 23 % d'objectifs non atteints.

D'excellents résultats sont toujours observés sur les objectifs 1 « Couvrir le programme d'émission en toute sécurité » et 2 « Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire ». Ainsi, **aucune adjudication non couverte** n'est à déplorer en 2009 et le taux de couverture des adjudications atteint 248 % pour les BTF et 209 % pour les OAT et les BTAN. De manière analogue, le rythme de réalisation du programme par l'Agence France Trésor et les choix d'allocation retenus par elle se sont opérés au **meilleur coût pour le contribuable**².

Les performances sont, en revanche, plus **contrastées** en matière de **placement des excédents de trésorerie de l'Etat**. La rémunération obtenue poursuit son érosion³, principalement en raison de l'abondance des liquidités sur le marché interbancaire, et notamment depuis que la Banque centrale européenne a adopté des mesures quantitatives.

Votre rapporteur spécial observe enfin que l'objectif de limitation du solde du compte de l'Etat à la Banque de France (objectif n° 4) **perd une grande partie de sa pertinence en raison de la baisse historique des taux courts**. En effet, la minimisation du solde se trouve dépourvue d'intérêt dès lors que le taux conventionnel assuré par la Banque de France est, désormais, souvent supérieur aux taux de marché.

¹ Les taux de rémunération ont globalement suivi la baisse très marquée de l'EONIA, entamée à l'automne 2008, et la recette a été divisée par plus de deux d'une année à l'autre.

² Avec des surcoûts respectifs de 0,029 % par rapport à une stratégie d'émission linéaire tout au long de l'année et de 0,024 % par rapport au programme indicatif d'émissions déterminé en début d'année.

³ Inférieure de 2,5 points de base à l'EONIA pour les dépôts en blanc et de 6,3 points de base sur les opérations de pensions livrées.

B. LE PROGRAMME 114 « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT »

1. La sous-consommation des crédits ne doit pas masquer l'accroissement des encours garantis par l'Etat

Les appels en garantie de l'Etat, imputés sur le programme 114, ont joué pour un total de **189,83 millions d'euros en 2009, soit un recul de 19 % par rapport à l'exécution 2008** et une consommation inférieure de 32 % à la prévision en loi de finances initiale.

Ces dépenses correspondent, pour l'essentiel :

1) à la couverture des appels émis au titre des procédures de la **COFACE** bénéficiant de la garantie de l'Etat (assurance crédit, assurance prospection, garantie de change et garantie du risque économique) et au dispositif de stabilisation des taux d'intérêt géré par Natixis (soit 67,8 millions d'euros imputés sur l'action 4 « Développement international de l'économie française ») ;

2) comme en 2008, aux montants appelés en garantie par l'Agence française de développement (AFD), correspondant aux échéances impayées sur les **prêts accordés par l'AFD à la République de Côte d'Ivoire** (soit un total de 81,36 millions d'euros).

Ainsi que le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, la sous-exécution des crédits du programme ne doit toutefois pas masquer le fait qu'en 2008 et 2009, **l'encours garanti par l'Etat s'est considérablement accru**, notamment sous l'effet des garanties octroyées :

1) en 2008, à Dexia et sa filiale FSA (respectivement plafonnées à 54,75 milliards d'euros et 6,39 milliards de dollars), à la Société de financement de l'économie française (265 milliards d'euros) et à la Société de prise de participations de l'Etat (40 milliards d'euros) ;

2) en 2009, à travers le complément d'assurance-crédit public (CAP, pour 1,48 milliard d'euros) et les nouvelles garanties aux entreprises dans le cadre d'OSEO (2,306 milliards d'euros).

Le compte général de l'Etat corrobore cette observation. Sa partie consacrée aux engagements hors bilan fait ainsi apparaître que **l'encours des garanties octroyées par l'Etat est passé de 78,6 milliards d'euros en 2008 à 150 milliards d'euros en 2009, soit un quasi doublement.**

2. Performance : des objectifs à revoir ?

Compte tenu des observations qui viennent d'être formulées, votre rapporteur spécial souscrit à l'analyse développée par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, selon laquelle la configuration du programme 114 devrait être **profondément revue**, afin de **mieux retracer la**

place centrale qu'ont prise les mécanismes de garantie financière dans notre politique de soutien à l'économie.

La Cour des comptes propose ainsi d'améliorer le contenu de l'information disponible, en faisant notamment figurer l'évolution des **encours garantis** et des **recettes** tirées des garanties octroyées, mais également de refondre les objectifs du programme afin de s'assurer du bien-fondé du maintien de certains dispositifs, d'évaluer les risques de **défaillance**, de mieux suivre les garanties appelées à « prospérer »¹, de renseigner le **résultat technique** de chaque activité d'assurance et de suivre l'évolution des **frais de gestion**.

Votre rapporteur spécial s'attachera, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2011, à recueillir l'opinion du responsable de programme sur ces évolutions, afin d'en apprécier la faisabilité à court terme.

C. LE PROGRAMME 145 « EPARGNE »

L'**intégralité** des crédits du programme 145 « Epargne » a été consommés en 2009, soit 1,162 milliard d'euros, presque exclusivement dévolus au paiement des primes afférentes aux comptes et plans d'épargne logement (1,157 milliard d'euros)².

1. Le maintien d'une dette importante au titre des primes d'épargne-logement

Depuis 2006, et ainsi que votre rapporteur spécial l'avait déjà souligné lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2008, les primes d'épargne logement figurant à l'action 1 du programme font l'objet d'une **sous-budgétisation récurrente**. En dépit d'ouvertures systématiques de crédits en gestion, soit par loi de finances rectificative en 2006 et 2007, soit par décret d'avance en 2008, ces sous-budgétisations ont conduit à la **constitution d'une dette de 963 millions d'euros** à l'égard du Crédit foncier de France (CFF), chargé d'avancer le montant de ces primes.

En 2009, les crédits inscrits en loi de finances initiale (1,157 milliard d'euros) ont, pour la première fois, été supérieurs aux dépenses engagées par le secteur bancaire (908 millions d'euros). Outre que ces crédits ont couvert les dépenses de l'exercice, ils ont également permis de **résorber partiellement** la dette à l'égard du CFF, qui s'établissait encore à **719 millions d'euros** en fin d'exercice.

¹ Notamment les garanties contre les risques non ré-assurables et contre la variation des prix de marché.

² Le reliquat, soit 6 millions d'euros, correspond à l'intervention de l'Etat en faveur de l'accession à la propriété.

La situation demeure toutefois **largement insatisfaisante**, dans la mesure où :

1) comme le souligne la Cour des comptes, une juste budgétisation des crédits en 2009 aurait dû permettre de résorber la **totalité** du report de charge constaté fin 2008, sauf à enfreindre les principes d'annualité et d'universalité budgétaire en repoussant d'année en année la charge de dépenses non budgétées et en les faisant préfinancer par un établissement de crédit ;

2) les avances consenties par le CFF à l'Etat sont **plus coûteuses** pour les finances publiques que celles de l'Agence France Trésor au bénéfice de divers services¹ ;

3) si le même profil de dépenses est à attendre en 2010, il n'en sera pas de même pour 2011, 2012 et 2013, années où, selon la Cour des comptes, « *de **nouveaux pics de dépenses** devraient être observés, voisins de 1,1 milliard d'euros par an, compte tenu de l'arrivée à échéance de grosses générations de prêts de 10-12 ans, impactés par les dispositions fiscales et sociales décidées en 2005 et 2006* ».

L'ensemble de ces éléments a conduit votre rapporteur spécial à mener, en 2010, une **mission de contrôle sur pièces et sur place** sur le financement des primes d'épargne logement, dont les conclusions nourriront la préparation du projet de loi de finances pour 2011.

2. Une performance contrastée

Aucun des objectifs assignés au programme 145 n'est atteint en 2009, bien que 40 % d'entre eux laissent apparaître une amélioration des résultats par rapport à 2008. Si le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social s'approche progressivement de sa cible (56,4 % contre 60 % attendus), les marges moyennes des établissements de crédits demeurent sensiblement supérieures aux objectifs, avec 11 point de base sur les prêts locatifs sociaux (pour un objectif inférieur à 5) et 15 points de base sur les prêts sociaux de location-accession (pour un objectif de 12).

Par ailleurs, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts se détériore entre 2008 et 2009, passant de 5,68 % à 5,61 %, en raison d'une baisse des prêts versés et du taux de clôture des PEL, combinée à une hausse des dépôts des épargnants.

¹ Ces avances sont consenties au taux EONIA +0,065 %.

D. LE PROGRAMME 168 « MAJORATION DE RENTES »

Les crédits du programme 168 ont été consommés à hauteur de 209 millions d'euros, soit près de **97 % de la dotation votée en LFI**. Ces dépenses sont obligatoires et correspondent au remboursement par l'Etat des majorations légales de rentes avancées par les sociétés d'assurance et les mutuelles. Ainsi que le rappelle le rapport annuel de performances, ce dispositif est fermé et appelé à **s'éteindre progressivement** : « *compte tenu de l'âge moyen de la population concernée, les versements vont cesser d'ici un peu plus d'une vingtaine d'années environ, en l'état actuel des estimations sur l'évolution de la mortalité* ». Cette particularité justifie qu'aucun objectif ou indicateur de performance ne soit associé au programme.

Si l'exécution des crédits atteint un niveau satisfaisant, votre rapporteur spécial observe toutefois que les modalités de gestion de la **réserve de précaution** ont, en 2009, fait échec au respect par l'Etat de son obligation de paiement à la date réglementaire du 30 juin¹. Ce retard conduit donc à s'interroger sur l'opportunité de dispenser les crédits du programme de toute mise en réserve, dans la mesure où les dépenses auxquelles il est pourvu sont contraintes.

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »

Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » retrace :

1) en **recettes**, le produit des cessions par l'Etat de titres, parts ou droits de sociétés qu'il détient directement ou qui lui est reversé, les reversements de dotations en capital, produits de réduction de capital ou de liquidation, les remboursements des avances d'actionnaires et créances assimilées, de créances résultant d'autres interventions financières de nature patrimoniale de l'Etat et, le cas échéant, les versements du budget général ;

2) en **dépenses**, les dotations à la Caisse de la dette publique et celles contribuant au désendettement d'établissements publics de l'Etat, les augmentations de capital, les avances d'actionnaires et prêts assimilés, ainsi que les autres investissements financiers de nature patrimoniale, les achats et souscriptions de titres, parts ou droits de sociétés, ainsi que les commissions bancaires, frais juridiques et autres frais liés à ces diverses opérations.

¹ Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, la levée de la réserve de précaution n'est intervenue qu'en octobre et le paiement aux assureurs en novembre.

A. DES RECETTES NETTEMENT INFÉRIEURES À LA PRÉVISION

1. Des recettes marquées par l'absence de produits de cessions et par l'augmentation de capital du Fonds stratégique d'investissement

Les recettes du compte s'élèvent à **3,455 milliards d'euros en 2009**, soit 1,544 milliard d'euros de moins que la prévision en LFI (-31 %), mais 1,375 milliard d'euros de mieux qu'en exécution 2008.

Ces évolutions tiennent, en premier lieu, à **l'absence de produits de cessions**. Attendus à 4,95 milliards d'euros en LFI pour 2009, ces produits s'établissent à 46,8 millions d'euros en exécution, provenant des règlements différés des offres réservées aux salariés et de soultes d'indemnisation de rompus et de ventes forcées aux salariés défailants. Ils étaient de 1,121 milliard d'euros en 2008.

Selon le rapport annuel de performances, l'évolution de cette ligne *« s'explique du fait de la crise économique qui a limité les opportunités de cession d'actifs »*. Votre rapporteur spécial observe néanmoins, avec la Cour des comptes, que l'absence de produits de cessions avait déjà été constatée en 2008 et que le maintien d'une prévision budgétaire aussi élevée en loi de finances initiale pour 2009 **semblait faire singulièrement abstraction de la dégradation de la conjoncture**.

En dépit de l'effondrement des produits de cession, le niveau des recettes du compte demeure supérieur à l'exercice 2008, et ce en raison d'un **abondement du budget général de 2,94 milliards d'euros**. Cet abondement a correspondu à la souscription maximale de l'Etat à l'augmentation de capital du **Fonds stratégique d'investissement** (FSI), proportionnelle à la part qu'il y détient, soit 49 %¹.

2. Les autres recettes

Non prévus en LFI, **458,8 millions d'euros de reversement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation** ont été constatés en exécution, soit un montant plus de cinq fois supérieur à celui constaté en 2008. Ce montant correspond principalement au versement par **Autoroutes de France** (ADF) de sa trésorerie résiduelle, consécutivement à la dissolution de cette société au 1^{er} janvier 2009 (soit 309 millions d'euros) et à la réduction de capital de **GIAT Industries** (100 millions d'euros).

En recettes, votre rapporteur spécial relève enfin une **très nette sous-exécution** :

¹ Pour une augmentation de capital totale de 6 milliards d'euros.

1) des crédits de l'action 4 « Remboursement de créances rattachés à des participations financières », due à leur **ré-imputation** sur le budget général¹. 615.479 euros ont ainsi été consommés au lieu des 10 millions d'euros prévus ;

2) des crédits de l'action 5 « Remboursements de créances liées à d'autres investissements de l'Etat, de nature patrimoniale », avec une consommation de 8,95 millions d'euros contre une prévision de 40 millions d'euros en LFI. L'écart est dû aux **moindres retours sur investissement** au profit de l'Etat émanant de fonds de capital risque tels que le Fonds public pour le capital risque (FPCR), le Fonds de promotion pour le capital risque 2000 (FPCR 2000) et le Fonds de co-investissement pour les jeunes entreprises (FCJE).

B. DES DÉPENSES INFÉRIEURES À LA PRÉVISION, DES PERFORMANCES « ENTRE PARENTHÈSES »

1. Un niveau de dépenses qui traduit l'interruption de la politique de désendettement de l'Etat

Au titre des deux programmes du compte, 1,798 milliard d'euros de crédits auront été consommés en 2009, soit un montant à peine supérieur à l'exécution 2008 (1,765 milliard d'euros) et **très en retrait par rapport à la prévision** établie en LFI (-64 %).

S'agissant du programme 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat », les deux principales dépenses concernent :

1) en contrepartie du versement évoqué *supra*, la souscription de l'Etat à l'augmentation de capital du **FSI**. Cette souscription a été opérée en deux tranches de 490 millions d'euros en février 2009 et 670,3 millions d'euros en novembre, soit un total de **1,16 milliard d'euros** ;

2) le versement de 450 millions d'euros correspondant à la quatrième et dernière tranche de l'augmentation de capital de **GIAT Industries**.

Votre rapporteur spécial relève ensuite que l'écart à la prévision tient essentiellement au fait que les 4 milliards d'euros inscrits au programme 732 « Désendettement de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat » n'ont donné lieu à **aucune consommation**, attestant de la « *mise en sommeil* »² de la politique de désendettement de l'Etat dans un contexte de crise économique.

¹ Cette ligne couvrait principalement le versement par OSEO des intérêts sur avances d'actionnaire de 300 millions d'euros consentie à l'Agence des investissements internationaux en 2007 et la Cour des comptes avait considéré que ce produit ne pouvait être considéré comme un remboursement de créances rattachées.

² Selon l'expression employée par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire.

2. Un contexte peu propice à l'évaluation de la performance

Votre rapporteur spécial regrette que deux des trois objectifs du compte soient **privés de portée** en 2009, ce qui hypothèque largement l'appréciation globale de la performance :

1) l'objectif 2 « Assurer le succès des opérations de cession des participations financières » du programme 731 ne présente aucun résultat, dans la mesure où **aucune cession** n'est intervenue au cours de l'année ;

2) l'objectif unique « Contribuer au désendettement de l'Etat et d'administrations publiques » du programme 732 n'affiche **aucune recette** affectée au désendettement, compte tenu de l'interruption provisoire de cette politique.

Les reprises de dépréciations d'actifs de Réseau ferré de France et de Charbonnages de France permettent d'afficher des résultats très supérieurs aux objectifs en matière de rentabilité opérationnelle des capitaux employés, de rentabilité financière des capitaux propres et de marge opérationnelle.

La **soutenabilité de l'endettement se dégrade en revanche**, la dette nette passant de 84,1 milliards d'euros en 2007 à 100,5 milliards d'euros en 2008 en raison de l'entrée, dans le périmètre des entreprises publiques, de la Société de prises de participation de l'Etat, ainsi que du financement de grandes opérations stratégiques d'EDF (acquisition de Constellation et de British Energy).

C. UN SOLDE CRÉDITEUR EN FORTE HAUSSE

En conséquence des montants de recettes et de dépenses analysés ci-avant, **l'équilibre** du compte s'établit, en 2009, à **1,657 milliard d'euros**, contre 315 millions d'euros en 2008. Son solde créditeur passe donc de 4,212 milliards d'euros à fin 2008 à 5,869 milliards d'euros à fin 2009 (+40 %). La quasi-totalité de ces crédits, soit 5,659 milliards d'euros, font l'objet de **reports vers 2010**.

1. Le poids de la dotation destinée au « Plan Campus »

L'importance de ces montants traduit le report, d'année en année, de la dotation importante ayant abondé le compte en 2007 au profit du « Plan Campus ». On rappelle en effet qu'en décembre 2007, 3,686 milliards d'euros de titres EDF, représentant 2,5 % du capital de l'entreprise, ont été cédés et placés sur le CAS afin de financer ce plan.

Dans sa note d'exécution budgétaire de 2008, la Cour des comptes a critiqué, non l'imputation des crédits elle-même, mais leur utilisation, observant que « *si le législateur organique a jugé nécessaire d'imposer la création d'un CAS retraçant les "opérations de nature patrimoniale relatives à*

la gestion des participations financières de l'Etat", ce n'était évidemment pas pour qu'il serve de support, clairement artificiel, à ce type d'opération ». En 2009, la haute juridiction réitère ses critiques en estimant que le CAS, « dont la finalité est clairement économique, n'a pas vocation à financer l'acquisition d'un patrimoine immobilier », et encore moins à payer les loyers de partenariats public-privé qui comprennent une part de frais de fonctionnement.

Votre rapporteur spécial avait, quant à lui, considéré, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, que le financement du « Plan Campus » par le CAS n'était conforme à l'article 21 de la LOLF¹ que « si l'on considère que des dotations en capital à des universités ou à des structures en émanant, destinées à financer les loyers de partenariats public-privé, constituent, dès lors qu'elles améliorent le bilan de l'Etat, un investissement financier de nature patrimoniale »².

2. Des modalités de consommation qui demeurent à éclaircir

Selon les informations dont dispose votre rapporteur spécial, les conditions de décaissement des 3,686 milliards d'euros devraient faire l'objet, **courant 2010**, d'une convention entre l'Etat et l'Agence nationale de la recherche (ANR). Cet opérateur devrait recevoir les fonds sous forme de dotation en capital non consommable, complétée par 1,3 milliard d'euros de dotation au titre de l'emprunt national, afin de la répartir au profit des universités bénéficiaires du plan.

Selon la Cour des comptes³, « cette convention veillera de manière explicite, indique l'Agence des participations de l'Etat (APE), à ce que cette dotation ne soit **ni consommée ni affectée de manière irrévocable**. Les modalités exactes d'utilisation des crédits destinés au Plan Campus sont toutefois **toujours en cours de définition** par le Gouvernement. En l'état, le schéma évoqué par l'APE soulève **davantage de questions qu'il n'en résout**, en particulier quant au rôle exact de l'ANR et au mode d'emploi de la dotation par les établissements bénéficiaires ».

Outre le caractère non consommable de la dotation, le principe semble avoir été acté que **le produit de la rémunération tirée du placement de cette dotation auprès du Trésor devrait être suffisant pour permettre d'acquitter les loyers de partenariats public-privé mis en œuvre pour rénover des bâtiments universitaires**. Cette rémunération devrait être de 4,25 % pour la fraction issue du CAS et de 3,413 % pour la fraction issue de

¹ Qui dispose que « Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

² Rapport général n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 12.

³ Note d'exécution budgétaire 2009.

l'emprunt national. Elle pourrait atteindre une centaine de millions d'euros au titre de 2010, puis environ 200 millions d'euros en année pleine.

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

MM. Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009	226
244RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE	226
1. <i>Le montant des crédits consommés dépasse pour la seconde année consécutive les montants votés en loi de finances initiale</i>	226
2. <i>94,4 % de la réserve de précaution a fait l'objet d'un dégel</i>	227
3. <i>La fongibilité asymétrique en 2009, un exercice purement technique pour les gestionnaires</i>	228
4. <i>La mise en œuvre du plan de relance : le succès des écoles numériques rurales justifie l'attribution d'une enveloppe supplémentaire de 17 millions d'euros</i>	229
B. UN FINANCEMENT NON SOUTENABLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, UN PLAFOND D'EMPLOIS SATURÉ	230
1. <i>Les dépenses de personnel (titre 2) de la mission ont pu être financées grâce à la moindre dépense enregistrée sur le CAS « Pensions »</i>	230
2. <i>L'exécution du plafond d'emplois : la disparition des marges de manœuvre</i>	234
C. LES DÉPENSES HORS TITRE 2	237
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	237
A. PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »	237
B. PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »	238
C. PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »	239
D. PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »	239
E. PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »	240
F. PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »	241
OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL	243

La mission interministérielle « Enseignement scolaire » est composée de six programmes : « Enseignement scolaire public du premier degré » (140), « Enseignement public du second degré » (141), « Vie de l'élève » (214), « Enseignement privé du premier et du second degrés » (139), « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (230), « Enseignement technique agricole » (143).

La mission « Enseignement scolaire » constitue, hors mission « Remboursements et dégrèvements », la première mission du budget de l'État : en 2009, elle a regroupé **47 % des crédits de paiement du budget général et des emplois autorisés.**

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009

A. UN EXÉCUTION À NOUVEAU MARQUÉE PAR UN DÉFICIT SYMBOLIQUE PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

1. Le montant des crédits consommés dépasse pour la seconde année consécutive les montants votés en loi de finances initiale

Les crédits de paiement votés en loi de finances initiale se sont élevés à **59 910 millions d'euros, dont 58 625 millions d'euros au titre des programmes de l'éducation nationale (MEN)**. Après rattachement des reports de crédits des années précédentes et prise en compte des transferts, des virements et des annulations de crédits, le total net des **crédits de paiement ouverts** au titre de la gestion 2009, a atteint **60 024 millions d'euros, dont 58 730 millions d'euros sur le périmètre de l'éducation nationale.**

Les dépenses nettes de la mission pour 2009 se sont établies à **59 958 millions d'euros, dont 58 679 millions d'euros pour les cinq programmes du MEN.**

Ainsi, pour la seconde année consécutive, **les crédits votés en loi de finances initiale ont été inférieurs de 47,7 millions d'euros aux dépenses constatées de la mission. L'insuffisance de la programmation initiale s'élève à 4 millions d'euros pour les seuls programmes du ministère de l'éducation nationale.** Certes, si le différentiel ne représente qu'un très faible pourcentage de la mission, il en est pas moins inquiétant car il traduit des tensions de gestion sur le plus important budget de l'Etat, hors remboursement de la dette.

Les dépenses de ces programmes ont toutefois été couvertes par le montant des crédits ouverts dont le taux de consommation s'élève à 99,89 % .

Compte tenu du fort taux d'exécution par rapport au montant des crédits ouverts, **les reports de crédits sur 2010 sont restés limités à**

hauteur de **91,32 millions d'euros en AE** et **17,35 millions d'euros en CP**, contre respectivement 73,6 et 6,6 millions d'euros en 2008, et 128,5 et 57,4 millions d'euros en 2007.

2. 94,4 % de la réserve de précaution a fait l'objet d'un dégel

En application de l'article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et suivant les instructions de la direction du budget, **la mise en réserve des crédits pour l'année 2009 a été fixée**, après déduction de l'amendement de taxation transversale adopté pour le financement des mesures en faveur de l'emploi, à :

- **0,5 % des AE et des CP ouverts sur le titre 2 ;**
- **5 % des AE et CP ouverts sur les autres titres.**

Utilisation de la réserve de précaution en 2009

(en millions d'euros)

	Montant initial de la réserve		Gestion 2009			
	Titre 2	Hors Titre 2	Titre 2		Hors Titre 2	
			Dégel	Annulation	Dégel	Annulation
Programme 140	85,86	2,59	85,86	0	2,59	
Programme 141	142,28	0	142,28	0	0	
Programme 230	8,47	37,82	8,47	0	28,52	9,3
Programme 139	31,03	31,82	31,03	0	31,82	
Programme 214	6,58	24,68	6,58	0	7,48	17,2
Programme 143	8,67	18,52	0,79	0	18,52	
Total MIES	282,89	115,43	275,01	0	88,93	26,5

Source : Note d'exécution budgétaire - Cour des comptes- Mai 2010

La réserve de précaution s'est élevée sur l'ensemble des programmes à **398,32 millions d'euros**, dont 71 % sur les dépenses de personnel (titre 2).

La quasi totalité des crédits mis en réserve sur le titre 2 – la totalité en ce qui concerne les programmes du MEN- a été « dégelée » **traduisant une gestion relativement tendue de ces crédits et l'absence de marges de manœuvre notamment au ministère de l'éducation nationale**. Le dégel des crédits mis en réserve sur les programmes de ce ministère a servi ainsi à couvrir la paye du mois de décembre.

S'agissant des crédits hors titre 2, les crédits mis en réserve ont fait l'objet d'un dégel à hauteur de 77 %. Il convient de souligner que **l'effort de maîtrise que suppose la mise en réserve de 5 % des crédits des programmes est difficile à opérer lorsqu'il s'applique à un programme dans lequel les dépenses sont quasiment toutes obligatoires**, comme dans le programme relatif à l'enseignement privé.

3. La fongibilité asymétrique en 2009, un exercice purement technique pour les gestionnaires

En 2009, les mesures de fongibilité asymétrique ont porté sur **37,6 millions d'euros**, contre 34,4 millions d'euros en 2008 et 119,8 millions d'euros en 2007. **Le programme « Enseignement technique agricole » réalise 42,8 % de la fongibilité de l'ensemble de la mission.**

a) Une fongibilité asymétrique contrainte par deux dispositifs

Deux dispositifs expliquent 78,2 % des mouvements de fongibilité asymétrique.

La mesure la plus importante concerne **le programme « Enseignement technique agricole »** où la fongibilité asymétrique a représenté **15,8 millions d'euros**, soit 2,32 % des crédits du titre 2 (dépenses de personnel) du programme votés en LFI.

Cette somme correspond au paiement d'heures d'enseignement des classes sous-contrat dans la limite de 15 % du total de ces heures (subvention dite de l'article 44). Ces crédits inscrits en PLF au titre des dépenses de personnel font, chaque année, l'objet en gestion d'une mesure de fongibilité asymétrique.

La seconde mesure concerne le financement de la **mise en œuvre du droit d'accueil des élèves** dans les écoles maternelles et élémentaires. **13,9 millions d'euros**, dont 0,3 million d'euros au titre de l'enseignement privé, ont été **reversés aux communes par l'Etat à partir des retenues sur salaire pour service non fait**. Le coût du droit d'accueil représenterait environ 44 % des retenues pour grèves.

Il convient également de noter que sur les quinze décisions de fongibilité asymétrique, **trois mesures, totalisant 2,8 millions d'euros, correspondent à la compensation du coût du détachement des personnels auprès de certaines associations** et antérieurement mis à disposition de ces associations et rémunérés sur le titre 2.

b) Une fongibilité asymétrique éloignée des objectifs de bonne gestion

Les **efforts de gestion** représentent seulement 530 137 d'euros, soit **1,3 % des crédits ayant fait l'objet d'une fongibilité asymétrique**. Cette somme est en nette diminution par rapport à 2008 (4,56 millions d'euros) et à 2007 (56 millions d'euros).

Cette situation s'explique logiquement par **les tensions qui pèsent depuis 2008 sur la gestion des dépenses de personnel** : l'importance des mesures non budgétées en loi de finances initiale, à savoir en particulier l'impact du relèvement du point de la fonction publique ou du glissement

vieillesse technicité (GVT), prive les gestionnaires de programme de toute marge de manœuvre.

Par ailleurs, sur la base du rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, votre commission s'étonne que certains mouvements de fongibilité asymétrique aient été autorisés alors même que les prévisions d'exécution du titre 2 (dépenses de personnel) de certains programmes faisaient apparaître un déficit pour la paye de décembre.

4. La mise en œuvre du plan de relance : le succès des écoles numériques rurales justifie l'attribution d'une enveloppe supplémentaire de 17 millions d'euros

La mission « Enseignement scolaire » a bénéficié au titre du plan de relance de l'économie de 75,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 58,8 millions d'euros de crédits de paiement. **Ces crédits ont été intégralement consommés en AE et à hauteur de 96,3 % en CP.**

Ces crédits supplémentaires ont permis de contribuer à financer à hauteur de :

- **4,3 millions d'euros en AE et CP le recrutement de 10 000 contrats aidés additionnels**, dont 5 000 affectés en priorité sur des fonctions d'accompagnement des élèves handicapés. Compte tenu des modalités de financement de ces contrats, la prise en charge de ces recrutements représente pour le ministère de l'éducation nationale un coût de 26 millions d'euros sur douze mois dont seulement 16,5 % ont été couverts par le Plan de relance ;

- de 4,41 millions d'euros en AE et CP l'amélioration de la trésorerie des entreprises par la majoration de 15 points des avances versées en 2009 par l'Etat dans le cadre de ses marchés publics

- **67 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 47,9 millions d'euros de crédits de paiement le financement de 6 505 projets relatifs aux écoles numériques rurales.** Décidé par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires, l'équipement en matériel multimédia de 5 000 écoles situées dans les communes de moins de 2 000 habitants a rencontré un réel succès puisque plus de 8 500 projets ont été déposés. Cette attractivité a justifié l'attribution d'une enveloppe supplémentaire de 17 millions d'euros en AE à la fin de l'année 2009 afin de pouvoir prendre en compte les 3 500 demandes ne pouvant être financées dans le cadre de l'enveloppe initiale de 50 millions d'euros. Cette seconde enveloppe serait financée par redéploiement des crédits du plan de relance.

B. UN FINANCEMENT NON SOUTENABLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, UN PLAFOND D'EMPLOIS SATURÉ

1. Les dépenses de personnel (titre 2) de la mission ont pu être financées grâce à la moindre dépense enregistrée sur le CAS « Pensions »

Les **dépenses de personnel** (titre 2) de la mission ont, en 2009, représenté **55 633 millions d'euros** de crédit de paiement. Ce montant représente une légère sous consommation par rapport à la LFI (à hauteur de 19 millions d'euros) et une consommation quasi-totale des crédits ouverts.

Il convient toutefois de noter que cette **situation excédentaire résulte de la gestion du programme « Enseignement technique agricole »** dont les dépenses de personnel ont été inférieures à hauteur de 24 millions d'euros à la LFI pour 2009, alors que **les dépenses de personnel des programmes relevant du ministère de l'éducation nationale sont supérieures de 4,3 millions d'euros à la prévision initiale**. La gestion des crédits de personnel du ministère de l'éducation nationale reste donc particulièrement tendue.

a) La sous-exécution notoire du CAS « Pensions » à hauteur de 588,4 millions d'euros...

La comparaison des **dépenses de personnel hors CAS « Pensions »** par rapport à la prévision initiale indique que le **titre 2 aurait été déficitaire de 569 millions d'euros sur l'ensemble de la mission**, et de 587 millions d'euros sur les seuls programmes relevant du ministère de l'éducation nationale.

Ce déficit a pu être intégralement compensé par la **moindre contribution de la mission « Enseignement scolaire » au CAS « Pensions » en 2009** : en effet, l'abondement du CAS a été **inférieur de 588,4 millions d'euros à la prévision initiale des six programmes de la mission**, et de 582,6 millions d'euros sur le périmètre de l'éducation nationale.

Cette sous-exécution résulte notamment de la réduction de 20 points du taux de contribution des fonctionnaires civils en emploi dans une administration de l'Etat pour le mois de décembre 2009. Cet effet d'aubaine d'un montant global de 723 millions d'euros a bénéficié à hauteur de 56,4 % au ministère de l'éducation nationale.

b) ... permet de financer notamment les mesures non budgétées par le MEN en LFI

L'exécution 2009 est marquée, comme en 2008, par **l'importance des mesures non budgétées en loi de finances initiales** telles que l'augmentation du point de la fonction publique ou le coût du GVT (glissement vieillesse technicité) dont les modalités de calcul ne sont pas, aux termes du rapport

annuel de performance pour 2009, « *identiques à celui retenu en budgétisation* ».

Cette non-budgétisation a représenté, selon les chiffres disponibles dans le rapport annuel de performances, **252,8 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale**, dont 131,4 millions au titre du financement des mesures générales et 120,4 millions au titre du GVT.

Votre commission admet que le calendrier des négociations salariales dans la fonction publique ne permet pas d'intégrer lors du débat budgétaire l'impact des éventuelles futures hausses du point de la fonction publique. Toutefois, **elle ne comprend pas les raisons qui ont conduit à ne pas budgéter pour la seconde année consécutive l'impact du GVT alors même, que lors de l'examen de la loi de règlement pour 2008, elle avait expressément demandé que cette dépense, prévisible au demeurant, soit budgétée lors de la loi de finances initiale.**

Au total, **le coût du GVT a représenté en 2009 près de 120 millions d'euros**, soit 26 millions d'euros de plus qu'en 2008 : c'est autant de crédits **non pris en compte dans le cadre de la justification au premier euro** de la loi de finances initiale, mais aussi, et surtout, autant de **crédits non attribués aux gestionnaires de programmes** qui sont dans l'incapacité théorique de réaliser des efforts de gestion, les marges de manœuvre étant déjà préemptées par des dépenses obligatoires qu'ils ne peuvent pas maîtriser.

Le tableau ci-dessous résume les différents facteurs de variation de la dépense salariale en 2009.

Explication de l'augmentation de la masse salariale

(en millions d'euros)

	Enseignement scolaire public du 1er degré	Enseignement scolaire public du 2nd degré	Vie de l'élève	Enseignement privé	Soutien de la politique de l'éducation nationale	Enseignement technique agricole	Total	Périmètre Enseignement scolaire
Solde exécution 2008 retraité hors CAS pensions	11 618,40	20 217,40	1 212,80	6 166,90	974,90	616,80	40 807,20	40 190,40
Impact du schéma d'emplois	- 26,10	- 302,70	-	- 52,20	- 14,70	- 2,50	- 398,20	- 395,70
<i>EAP 2008</i>	- 16,40	- 219,00	-	- 35,40	- 11,80	1,70		
<i>Tiers 2009</i>	- 9,70	- 83,70	-	- 16,80	- 2,90	1,90		
Mesures catégorielles	61,00	42,20	4,20	20,70	9,60	2,90	140,60	137,70
Mesures générales	81,10	174,90	9,10	49,40	7,20	1,80	323,50	321,70
<i>EAP point d'indice 2008</i>	35,90	63,10	3,50	20,40	2,80	0,10	125,80	125,80
<i>point d'indice 2009</i>	37,30	65,60	3,60	21,30	3,00	0,60	131,40	130,80
GVT	63,50	42,80	-	9,70	3,40	2,00	121,40	119,40
<i>GVT positif</i>								
<i>GVT négatif</i>								
Autres	- 71,20	33,70	66,90	45,70	5,60	- 0,40	80,30	80,70
TOTAL LFR hors CAS pension	11 726,70	20 208,30	1 293,0	6 240,2	986,00	620,60	41 074,8	40 454,2
CAS pensions	5 447,60	8 225,00	375,20	27,26	319,10	165,00	14 559,3	14 394,3
TOTAL LFR y.c CAS	17 174,30	28 433,4	1 668,20	6 267,5	1 305,10	785,60	55 634	54 848,5
<i>Titre 2 LFI</i>	<i>17 171,4</i>	<i>28 456</i>	<i>1 694,1</i>	<i>6 206</i>	<i>1 316,3</i>	<i>809,5</i>	<i>55 653,7</i>	<i>54 844,2</i>
dont CAS "Pensions"	5 635,0	8 590	392,0	27	332,5	170,8	15 147,7	14 976,90
Titre 2 hors CAS	11 536,4	19 866,2	1 302,1	6 178,8	983,8	638,7	40 506,0	39 867,30
Titre 2 (crédits ouverts)	17 176,60	28 460,0	1 670,0	6 268,3	1 306,5	809,6	55 691,0	54 881,4
Ecart T2 LFI – LFR hors CAS	- 190,3	- 342,1	9,1	- 61,4	- 2,2	18,1	- 568,8	- 586,9
Ecart T2 LFI - LFR	- 2,9	22,8	25,9	- 61,3	11,2	23,9	19,6	- 4,3
Ecart CAS « Pensions » LFI-LFR	187,4	365	16,8	0,1	13,4	5,8	588,4	582,6
Ecart T2 crédits ouverts- LFR	2,3	26,6	1,8	0,8	1,4	24,0	56,9	32,9

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performance pour 2009

c) Les heures supplémentaires

Votre commission avait expressément formulé le souhait l'année dernière que les rapports annuels de performance mentionnent le bilan de l'utilisation des heures supplémentaires par les personnels de l'éducation nationale, en particulier les enseignants : il convient en effet de rappeler qu'**un certaines actions majeures de l'éducation nationale, telles que l'accompagnement éducatif, sont mises en œuvre et financées par les heures supplémentaires.**

Les informations présentées par le RAP pour 2009 restent éparées et peu explicites, ce que votre commission regrette.

Bilan 2008

Selon les informations communiquées par M. Xavier Darcos, alors ministre de l'éducation nationale, le 17 juin 2009 lors de son audition par votre commission, le nombre d'heures supplémentaires s'est accru en 2008 de 14 % par rapport à 2007, 44 % des enseignants effectuant en moyenne 2,11 heures supplémentaires par semaine. Le recours aux heures supplémentaires a permis de respecter un plafond d'emplois en diminution, tout en apportant de la souplesse aux établissements sans dégrader l'offre éducative. En outre, il convient de noter que 48 000 enseignants ont bénéficié de la prime de 500 euros attribuée à partir de la troisième heure supplémentaire.

424 millions d'euros ont été versés aux personnels, dont 292 millions d'euros au titre des exonérations sociales et fiscales prévues par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat du 21 août 2007. Il convient de noter, que dans le contexte déjà relativement tendu de l'exécution du titre 2, les modalités de la défiscalisation des heures supplémentaires ont représenté une contrainte supplémentaire, **le MEN devant préfinancer les dépenses** liées au remboursement des exonérations de cotisations sociales avant d'être remboursé par le programme « Provisions ».

Lors de son audition de votre commission des finances le 17 juin dernier, Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, a pu apporter les précisions suivantes. **En 2009, les dépenses afférentes aux heures supplémentaires se seraient ainsi élevées à 1,270 milliard d'euros, contre 1,115 milliard en 2008.** Cette hausse de 155 millions d'euros est notamment liée à la mise en place de nouveaux services, comme les stages de remise à niveau pendant les vacances ou le renforcement de l'accompagnement éducatif, qui reposent sur une mobilisation accrue des personnels en place et une rémunération de ces deniers par des heures supplémentaires.

L'extension en année pleine des effets de la défiscalisation instaurée par la loi TEPA correspondrait à 50 000 heures supplémentaires en 2009, soit une dépense supplémentaire de 64 millions d'euros à ce titre.

2. L'exécution du plafond d'emplois : la disparition des marges de manœuvre

La mission « Enseignement scolaire » regroupe **plus de 47 % du plafond d'emplois global fixé pour l'ensemble des missions de l'Etat.**

a) L'exécution du plafond d'emplois des programmes relevant du ministère de l'éducation nationale : une analyse impossible ?

La lecture de l'exécution du plafond d'emplois de la mission est particulièrement malaisée du fait d'une part, du décalage entre l'année civile et budgétaire avec l'année scolaire, et d'autre part, de **l'importance des mesures de périmètre** et notamment de la décentralisation des agents techniques ouvriers et de service (TOS).

Ainsi, **deux visions** de l'exécution peuvent être données selon que l'on compare le plafond d'emplois ETPT voté en LFI avec l'exécution en ETPT ou avec la moyenne mensuelle des effectifs (ETP) sur l'année, critère utilisé par le CBCM.

(1) Analyse sur la base des emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT) : une sous-consommation

Pour la première fois en 2009, le plafond d'emplois autorisé accordés au ministère de l'éducation nationale passe sous la barre du million de personnels.

Si en apparence, ce plafond 2009 perd 22 878 ETPT par rapport à la LFI 2008, **la diminution n'est plus, à périmètre constant que de 11 312 ETPT¹, soit une diminution de 1,13 % entre 2008 et 2009.**

Le **différentiel entre le nombre d'emplois ouverts en loi de finances initiale et l'exécution** est, selon les données retraitées du MEN publiées dans le rapport du CBCM, de **1 021 emplois, soit une légère sous-consommation**. Votre commission note toutefois que les données du MEN communiquées au CBCM sont différentes de celles publiées dans le RAP.

¹ Il s'agit pour l'essentiel de l'impact de la décentralisation des agents techniques, ouvriers et de service (TOS).

Exécution du plafond d'emplois en ETPT

	Plafond LFI 2008	Plafond LFI 2009*	Exécution 2009	Différentiel LFI-LFR
Programme 140	333 617	332 040	331 216	824
Programme 141	465 892	457 599	457 799	- 200
Programme 230	44 932	34 003	34 290	- 287
Programme 139	130 339	129 074	128 845	229
Programme 214	25 974	25 160	24 705	455
Total	1 000 754	977 876	976 855	-1 021

* après transfert de gestion

Source : commission des finances, à partir du rapport du CBCM.

L'analyse des chiffres de l'exécution publiés dans le RAP et de la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes souligne que **la consommation des ETPT entre 2008 et 2009** enregistre, à périmètre constant, **une diminution de 9 827 emplois.**

Toutefois, **cette analyse**, qui permet de comparer l'exécution de la MIES sur les mêmes modalités que les autres missions, **connaît certaines limites** dans la mesure où :

- le décalage entre l'année scolaire et l'année budgétaire civile introduit **un différentiel entre les ETP et les ETPT**. Ainsi, **le décompte des ETPT au 31 décembre 2009 ne comprend que partiellement le schéma d'emploi 2009**, les suppressions de postes ou créations de postes d'enseignants par exemple n'étant pris en compte qu'à hauteur d'un tiers. A cet égard, le fait que le ministère de l'éducation nationale ait décidé en janvier 2009 de ne sédentariser que 1.500 enseignants affectés réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED), au lieu des 3.000 postes initialement prévus par la LFI pour 2009 ne peut pas encore être apprécié.

- **les variations de profil infra annuel de consommation** suivant les années (en fonction de l'échelonnement des départs à la retraite, des remplacements...), peuvent avoir des effets non négligeables.

(2) Analyse sur la base des emplois : une sur-consommation

L'exécution du plafond d'emplois peut être également appréciée au regard de la moyenne mensuelle des effectifs rémunérés par le MEN au cours de l'année.

Au regard des chiffres publiés dans le rapport annuel du CBCM, il n'y aurait pas sous-consommation du plafond d'emplois mais une sur-consommation du plafond d'emplois à hauteur de 1 554 ETPT.

Exécution du plafond d'emplois en ETP

	Plafond LFI (ETPT)	Moyenne mensuelle des effectifs 2009	Différentiel
Programme 140	332 027	330 827	- 1 200
Programme 141	457 590	456 778	- 812
Programme 230	33 723	34 024	301
Programme 139	129 074	133 575	4 501
Programme 214	25 441	24 206	1 235
Total	977 855	979 406	1 554

Source : commission des finances, à partir du rapport du CBCM.

(3) La saturation du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale,

Votre commission s'inquiète de l'interprétation divergente du ministère et du contrôleur budgétaire sur le respect du plafond d'emplois, et note que la Cour des comptes se déclare dans l'incapacité d'apprécier l'analyse du ministère compte tenu de la complexité des chiffres. Elle souhaite qu'un consensus puisse être trouvé entre ces différents protagonistes afin d'aboutir à une méthodologie acceptée de tous.

En tout état de cause, qu'il y ait une sous-consommation de 1.000 emplois ou une surconsommation de 1.500, l'exécution 2009 met très clairement en relief **une saturation du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale et la disparition de toute marge de manœuvre**. Ainsi, compte tenu des aléas importants en matière de départ à la retraite, et de l'application du principe de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, **les résultats de la gestion 2009 remettent en cause selon votre commission la crédibilité du plafond d'emplois voté en 2010**.

*b) L'insoutenabilité du plafond d'emplois du programme
« Enseignement technique agricole »*

Votre commission s'inquiète des conséquences de l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dans le cadre du programme « Enseignement technique agricole » : cette règle s'applique en effet sur l'ensemble de la mission de manière uniforme, or l'enseignement agricole présente des caractéristiques d'organisation différentes de l'enseignement général, et sa population enseignante y est beaucoup moins importante. **Selon le rapport annuel de performances, l'évolution des effectifs du programme 143 laisse apparaître de 648 ETPT dont 512 ETPT d'enseignants.**

Votre commission souligne que cette réduction automatique des postes s'accompagne de fermetures de classe. Or si elle reconnaît l'importance du nombre de classes ou de sections maintenues alors qu'elles regroupent un nombre d'élèves inférieurs aux seuils requis, **elle s'interroge sur la soutenabilité d'une telle politique à moyen terme. Elle ne souhaite pas que la rationalisation de la carte d'implantation débouche sur une remise en**

cause de l'enseignement technique agricole, notamment public, alors même que cet enseignement permet le plus souvent à des jeunes en difficulté de s'insérer.

C. LES DÉPENSES HORS TITRE 2

Les dépenses hors titre 2 de la mission s'élèvent à **4,32 milliards d'euros** en crédits de paiement en 2009, soit un léger dépassement du montant voté en loi de finances initiale (4,28 milliards d'euros).

Plus de 4/5 de ces dépenses correspondent à des moyens d'intervention concentrés à hauteur de **57 % sur le programme « Vie de l'élève »**, de 21 % sur le programme « Enseignement privé du premier et du second degrés », et de 13,7 % sur le programme « Enseignement technique agricole ».

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement se sont élevées respectivement en 2009 à 753 millions d'euros, soit 24 millions d'euros de moins que la prévision initiale. Le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » regroupe 79 % des crédits de fonctionnement de la mission.

Les dépenses d'investissement ont été en 2009 de **66,4 millions d'euros**, soit 23 millions de plus que la LFI. Elles sont supportées à plus de 95 % par le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale ».

Ces dépenses seront détaillées ci-dessous dans le cadre des principales observations par programme.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »

S'agissant de la **performance du programme**, votre commission note la disponibilité des données mesurant l'acquisition du socle commun. Toutefois, elle souligne qu'il sera **délicat de porter une appréciation sur la réforme de l'école primaire mise en œuvre à la rentrée 2008 en l'absence d'indicateurs de performance sur les acquis des élèves avant 2009.**

S'agissant de la gestion des crédits, il convient de souligner **la mise en œuvre du droit d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires** pendant le temps scolaire en application de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008. **13,5 millions d'euros** de crédits ont été transférés du titre 2 vers le titre 3 afin de financer le remboursement aux communes des mesures prises pour accueillir les élèves.

Votre commission relève que le **contrôleur budgétaire et comptable du ministère a réalisé une alerte** sur ce dispositif de remboursement en soulignant que ce dernier **permettait « d'obtenir un remboursement largement supérieur à la dépense réelle engagée »**, le calcul du remboursement étant en effet opéré sur la base des prévisions d'enseignants grévistes et non sur les effectifs d'élèves accueillis.

B. PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »

A l'instar de l'enseignement primaire, **l'enseignement du second degré a connu de profonds changements ces dernières années, avec notamment la mise en place de dispositifs pédagogiques individualisés**, tels que le soutien scolaire, l'accompagnement éducatif, et les programmes personnalisés de réussite éducative. Cette approche par élève constituant une certaine rupture par rapport aux modes traditionnels d'action du ministère de l'éducation nationale, votre commission regrette que les indicateurs de ce programme ne permettent pas d'évaluer l'éventuelle valeur ajoutée de ces dispositifs, qui mobilisent, au demeurant, d'importants moyens.

S'agissant de la gestion, votre commission attire l'attention sur la question du remplacement des enseignants. **Alors que le PLF 2009 avait fait de l'amélioration du remplacement une ligne directrice de l'action du ministère de l'éducation nationale, les indicateurs de performance témoignent d'une dégradation des résultats entre 2008 et 2009**, notamment en ce qui concerne le taux de rendement du remplacement des enseignants du second degré (83,9 %) qui est très éloigné de sa cible (90%). Par ailleurs, **l'agence de remplacement maintes fois annoncée, n'a jamais vu le jour**

Interrogé sur cette situation lors de son audition par votre commission le 17 juin dernier, **Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, a expliqué que la gestion du remplacement devrait évoluer en 2011** grâce à l'assouplissement des modalités d'affectation des enseignants remplaçants titulaires, à la suppression du délai de carence de quatorze jours, pendant lequel les établissements gèrent actuellement seuls les remplacements, la création d'un responsable académique du remplacement et l'élaboration d'une liste de contractuels remplaçants (professeurs contractuels, étudiants, voire retraités de l'éducation nationale).

Votre commission souligne que la suppression du délai de carence témoigne de **l'échec du dispositif de remplacement de courte durée** créé par la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Cet échec, qui repose selon le ministre sur une certaine réticence des enseignants à effectuer des heures supplémentaires, **met en évidence la difficulté des chefs d'établissements (collèges et lycées) à s'imposer comme autorité de décision et de management**. Rappelons que la loi de 2005 avait donné valeur législative à la prérogative du chef d'établissement d'assurer, en cas d'absence de courte durée d'un enseignant,

la continuité de l'enseignement en faisant appel au sein de l'établissement aux autres personnels enseignants disponibles.

C. PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »

Ce programme, qui réunit des actions très diverses, **concentre les deux tiers des dépenses d'intervention du ministère, à savoir les dépenses de rémunération des personnels d'assistance éducative et les crédits de bourses**. Il convient de noter que son volume a été en décroissance régulière du fait du transfert des agents techniques ouvriers de services (TOS) aux collectivités territoriales.

S'agissant de la mesure de la performance, **voire commission regrette que l'indicateur relatif à l'absentéisme des élèves n'ait pas pu être renseigné en 2009**, alors que l'évolution des résultats entre 2007 et 2008 était négative. Cette lacune, liée à une révision des modalités de calcul de l'indicateur est d'autant plus regrettable que le dispositif des « médiateurs de réussite scolaire » créé en 2009 dans le cadre de la lutte contre l'absentéisme scolaire n'est pas évalué.

En ce qui concerne la gestion des crédits d'assistance éducative, voire commission observe que :

- **une meilleure utilisation des moyens alloués au recrutement des assistants d'éducation**. En effet, au 31 décembre 2009, les effectifs d'assistants d'éducation s'élevaient à 49 700 ETP, soit une progression de 3,3 % par rapport à 2008, et ce dans le cadre d'une autorisation de recrutement inchangée (53 000 ETP) ;

- Sur la base des crédits votés en loi de finances initiale, **40 467 contrats aidés ont été financés et non 42 500 comme prévu**. En effet, le coût moyen constaté a été plus élevé : 3 660 euros au lieu de 3 160 euros.

Enfin, voire commission note que **les reports de charge de 2009 sur 2010 en matière de bourses ne diminuent que faiblement par rapport à 2008, alors même que le montant des crédits votés en loi de finances initiale** (soit 537 millions d'euros) **était théoriquement suffisant** pour couvrir le coût 2009 des bourses ainsi que le report de charges de 2008 sur 2009 (534,3 millions d'euros au total). Le dégel tardif des crédits mis en réserve explique cette situation à laquelle il conviendrait de remédier à l'avenir.

D. PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »

Voire commission souligne à nouveau la nécessité d'améliorer la construction des indicateurs du programme 139 dont une partie affiche encore un périmètre « Public et privé sous contrat ».

S'agissant de la gestion budgétaire, il convient de souligner que les dépenses d'intervention ont été plus élevées que la prévision initiale. **« Le forfait d'externat », qui représente 81,3 % des dépenses d'intervention du programme**, permet d'assurer la participation de l'Etat aux dépenses de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat des établissements secondaires privés sous contrat d'association. La **dépense constatée s'est élevée en 2009 à 595,7 millions d'euros**, soit une **exécution supérieure de 13,2 millions d'euros à la loi de finances initiale**. Cet écart s'explique notamment à hauteur de :

- **73,5 % par la revalorisation triennale qui, non budgétée en LFI**, a permis d'ajuster les taux d'encadrement et de prendre en compte le GVT ;

- **19,7 % par l'augmentation des effectifs des élèves scolarisés dans le second degré à la rentrée 2008**.

Les dépenses relatives aux bourses (8,5 % des dépenses d'intervention du programme) se sont élevées à **62,3 millions d'euros**, contre une prévision de 66,2 millions d'euros. La **baisse des effectifs boursiers**, ainsi que le **dégel tardif des crédits** mis en réserve expliquent, comme l'année dernière, ce **différentiel**.

E. PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »

La mesure de la performance du programme laisse apparaître des résultats mitigés. En effet, si le nombre de postes non pourvus à la rentrée scolaire est en baisse, **le nombre des sureffectifs disciplinaires s'est accru de 3,7 % (1 856 ETPT), bien au-dessus de la cible**. **Le mauvais calibrage des concours**, notamment en lettres, philosophie et en espagnol, **ainsi que les départs en retraite moins nombreux que prévus**, expliquent cette situation. Votre commission sera particulièrement attentive lors de la prochaine discussion budgétaire aux hypothèses de construction du plafond d'emplois du MEN.

S'agissant de la gestion budgétaire, **votre commission s'inquiète de la progression des restes à payer du programme évalués à 42,55 millions d'euros en 2009, soit une progression de 24,5 % par rapport à 2008**. Le poste de dépenses « frais de changement de résidence, congés bonifiés et congés administratifs des collectivités d'outre-mer » représente à lui seul plus de la moitié des restes à payer de l'année. Cette situation résulterait comme sur les programmes 230 et 139 du dégel tardif des crédits mis en réserve.

Il convient de noter que ce programme **supporte la quasi totalité des dépenses d'investissement de la mission, qui ne représentent toutefois qu'un pourcentage minime des crédits de la mission (0,11 %)**. L'exécution de ce poste de dépenses reste toutefois **difficile à apprécier** compte tenu des différences de ventilation des crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention entre la LFI et la loi de règlement. Par exemple, les dépenses

informatiques, toutes comptabilisées en dépenses d'intervention lors de la LFI, sont, pour une partie, inscrites en dépenses d'investissement dans le cadre du projet de loi de règlement des comptes pour 2009. Malgré la faiblesse des sommes en jeu, votre commission souhaite une clarification de la présentation des dépenses d'investissement du ministère.

F. PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »

L'enseignement technique agricole doit faire face depuis quelques années à des **restrictions budgétaires importantes** alors même que ses **performances en termes de réussite scolaire et d'insertion restent positives** en 2009, comme en témoignent les indicateurs de performance du programme.

Afin de tenir compte de cette situation, le Sénat soutient régulièrement l'augmentation des crédits de ce programme. Il convient ainsi de rappeler que **les crédits de ce programme, hors dépenses de personnel, avaient été abondés**, à partir du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », **à hauteur 38 millions d'euros à l'initiative du Sénat lors de la discussion budgétaire pour 2009.**

Selon le ministère de l'agriculture, ces crédits supplémentaires pour 2009 ont permis :

- de **revaloriser la subvention** aux organismes de formation des établissements privés et de **réduire le report de charges du temps plein et du rythme approprié**. Les reports de charge sur ce dernier dispositif étaient toutefois particulièrement élevés : malgré une ouverture supplémentaire de crédits de 7,39 millions d'euros par la loi de finances rectificative du 31 décembre 2009, l'apurement des reports de charge n'a pas pu être finalisé et une dette de l'Etat subsiste en 2010 envers ces établissements.

- d'améliorer la prise en charge de la part employeur des frais de pension des **emplois gagés** des centres de formation d'apprentis (CFA) et des centres de formation professionnelle et de promotion agricoles (CFPPA), ces emplois gagés correspondant à des agents titulaires de l'Etat rémunérés sur les ressources propres des établissements ;

- d'améliorer les conditions d'accueil des **élèves handicapés** en permettant le recrutement d'assistants d'éducation et d'auxiliaires de vie scolaire ;

- d'abonder les moyens en matière de **formation continue** des personnels ;

- d'améliorer les conditions de remboursement à la Mutualité sociale agricole des frais engagés au titre des **accidents du travail** des élèves et étudiants ;

- d'augmenter le financement au titre des **bourses** sur critères sociaux.

Si votre commission se félicite de ce bilan, elle remarque également que les votes successifs d'amendements parlementaires en faveur de l'enseignement technique agricole par redéploiement des crédits du ministère de l'Education nationale, ont mis à mal le fonctionnement de cette mission.

Le ministère de l'Education nationale a ainsi demandé que soit mis fin au caractère interministériel de cette mission par réintégration du programme 143 « Enseignement technique agricole » dans le périmètre de la mission « *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* ». Cette option a été retenue dans le cadre de la construction du PLF 2011¹, ce que votre commission regrette. **Elle y voit un échec de la LOLF** comme a pu le souligner Jean Arthuis, président de la commission des finances lors de l'audition de Luc Chatel, le 17 juin dernier. La sortie envisagée du programme « Enseignement technique agricole » de la mission « Enseignement scolaire » pose non seulement **la question de la préservation d'un enseignement de qualité auprès d'un public relativement difficile**, mais aussi celle de **l'organisation de la complémentarité de ces deux enseignements sur le territoire national.**

¹ Cf. rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Missions, programmes, objectifs et indicateurs (tome 2), juillet 2010.

**OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD,
RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Le présent rapport est fait au nom de votre commission des finances.

Votre rapporteur spécial rappelle qu'il ne partageait ni les objectifs du projet annuel de performances pour 2009 présentés par le Gouvernement, ni les conclusions de votre commission tendant à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Il considère notamment que la réduction des effectifs enseignants, l'augmentation des heures supplémentaires et le recrutement de personnels d'assistance éducative sur des contrats précaires constituent une atteinte à la qualité du service public.

Le compte rendu de l'audition, le 17 juin 2010, de M. Luc Chatel, ministre de l'éducation nationale, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2009 (Mission « Enseignement scolaire») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100614/fin.html#toc10>

**MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES
RESSOURCES HUMAINES »
ET COMPTES SPÉCIAUX « AVANCES À DIVERS SERVICES
DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES
PUBLICS »
ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES
ORGANISMES PRIVÉS »**

M. Bernard Angels, rapporteur spécial

I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	245
A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES	245
1. <i>Une mission au cœur des réformes</i>	245
2. <i>Une mission dont le principal enjeu est la maîtrise de sa masse salariale (8,3 milliards d'euros sur 11,3 milliards en CP)</i>	246
B. OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	249
1. <i>Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (8,29 milliards d'euros en CP)</i>	249
2. <i>Le programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS » (15,8 millions d'euros en CP)</i>	251
3. <i>Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » (331,2 millions d'euros en CP)</i>	252
4. <i>Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » (885,1 millions d'euros en CP)</i>	253
5. <i>Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » (1,53 milliard d'euros)</i>	255
6. <i>Le programme 148 « Fonction publique » (205,3 millions d'euros en CP)</i>	256
II. LES DEUX COMPTES SPÉCIAUX	257
A. LE COMPTE « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »	257
1. <i>Un compte déficitaire (- 466 millions d'euros)</i>	258
2. <i>La mission correspondante (près de 7,32 milliards d'euros)</i>	258
B. LE COMPTE « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »	259
1. <i>Un équilibre marqué par la crise économique (près de - 6,29 milliards d'euros)</i>	260
2. <i>La mission correspondante (6,29 milliards d'euros)</i>	260

I. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » est pilotée par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat. Elle se composait en 2009 de sept programmes, relevant de deux catégories :

- en premier lieu, **trois programmes opérationnels de politique fiscale, comptable et douanière**, pilotés par les deux grandes directions à réseaux du ministère, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Il s'agit, d'une part, du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » et de son « satellite technique », le programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS » ; d'autre part, du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » ;

- en second lieu, **quatre programmes correspondant à des fonctions de soutien pour les ministères financiers ou à des politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** : les programmes 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat », 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière », 148 « Fonction publique » et 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat »

1. Une mission au cœur des réformes

Depuis 2007, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » a constitué **le support budgétaire d'importantes réformes des ministères financiers** : en avril 2007, la création de l'agence du patrimoine immatériel de l'Etat ; en mai 2007, celle de l'opérateur national de paye ; en novembre 2007, la réorganisation des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects ; à compter d'avril 2008, la fusion des anciennes direction générale de la comptabilité publique et direction générale des impôts dans la direction générale des finances publiques (DGFIP) alors créée ; le même mois, la création de la délégation nationale à la lutte contre la fraude et du comité national de lutte contre la fraude d'une part, la réorganisation de la direction générale de la modernisation de l'Etat d'autre part. L'exercice 2009 a vu la création, en mars, du **service des achats de l'Etat** et, en août, du **service des retraites de l'Etat**.

Cet exercice a également été marqué par la **poursuite de la constitution du réseau de la DGFIP** : la mise en place des premières directions locales unifiées, grâce à la fusion dans chaque département des trésoreries générales et des directions des services fiscaux, et l'instauration du « guichet fiscal unifié » pour les particuliers, le service des impôts des particuliers se substituant dans les communes à l'ancienne dichotomie centre des impôts/trésorerie. Par ailleurs, la **direction générale des douanes et droits indirects** a développé une **démarche de modernisation** visant à

simplifier, mieux sécuriser et accélérer les opérations du commerce international, et elle a engagé la mise en œuvre du schéma de dédouanement couvrant la période 2009-2011.

Il convient en outre de signaler que la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » participe activement au déploiement de la « **révision générale des politiques publiques** » (RGPP) lancée en 2007, dont le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, à ce dernier titre, constitue le ministère « pilote ». À cet égard, votre rapporteur spécial constate avec satisfaction, en annexe au RAP pour 2009 de la mission, la présence d'un « bilan de la mise en œuvre des mesures RGPP finies », conformément aux dispositions de la LFI pour 2010 introduites à son initiative. Outre les améliorations fonctionnelles mise en avant par ce document, on relève qu'**entre 2007 et 2010, près de 100 000 postes auront été supprimés** dans les services de l'Etat, soit près de **5 % des effectifs**, dont 24 742 ETP en 2009. Il en résulterait un **gain brut annuel de productivité estimé à environ 1,5 %**, ce qui pour la seule année 2009 représente une économie budgétaire de l'ordre de 900 millions d'euros. Sur cette dernière, 500 millions ont été redistribués aux agents : **l'économie nette, pour l'exercice**, est donc évaluée à environ **400 millions d'euros**.

2. Une mission dont le principal enjeu est la maîtrise de sa masse salariale (8,3 milliards d'euros sur 11,3 milliards en CP)

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », en 2009, a consommé **11,58 milliards d'euros en AE et 11,37 milliards en CP**, contre respectivement 11,25 milliards et 11,1 milliards en 2008 – soit, d'un exercice sur l'autre, une **augmentation des dépenses de 2,9 % en AE et 2,4 % en CP**. Le taux de consommation des crédits ouverts s'établit à 94,7 % pour les AE et 97,8 % pour les CP. Ces crédits sont restés **dans la limite fixée par la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques** pour les années 2009 à 2012, pour sa première année d'exécution ; ils représentent le tiers de « l'enveloppe » pluriannuelle ainsi dévolue à la mission pour la période 2009-2011 (34,49 milliards d'euros en AE et 34,21 milliards en CP).

Les **dépenses de personnel** se sont élevées à **8,34 milliards d'euros**, pratiquement les trois quarts du total des crédits pour l'exercice (72 % des AE et 74 % des CP), contre près de 8,2 milliards en 2008, soit une **progression de 1,7 %**. Ces dépenses de titre 2 ont financé l'emploi de **146 814 ETPT**, qui représentent 7 % des emplois inscrits au budget général de l'Etat en 2009, contre 148 954 en 2008, soit une **baisse de 2 140 ETPT (- 1,4 %)**.

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (et son « satellite » le programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS ») et le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » ont représenté, ensemble, 86 % des crédits de la mission et 96 % de ses

emplois. Le seul programme 156 concentre près des trois quarts des moyens financiers et 84 % des emplois de la mission, ainsi que la totalité des **dépenses fiscales** rattachées à celle-ci (**60 millions d'euros**, soit l'équivalent de 0,5 % seulement des dépenses budgétaires).

**Crédits consommés en 2009 par la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**

(en millions d'euros)

Programmes	AE	CP <i>(% de la mission)</i>	Titre 2	ETPT <i>(% de la mission)</i>
156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »	8.229,1	8 293,4 <i>(72,9 %)</i>	6 848,6	123 303 <i>(84 %)</i>
311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS »	15,9	15,8 <i>(0,1 %)</i>	0	0
221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat »	400,9	331,2 <i>(3,0 %)</i>	77,7	921 <i>(0,6 %)</i>
218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »	921,7	885,1 <i>(8,0 %)</i>	401,1	5 321 <i>(3,6 %)</i>
302 « Facilitation et sécurisation des échanges »	1 531,7	1 532,9 <i>(13,0 %)</i>	1 015,8	17 269 <i>(11,8 %)</i>
148 « Fonction publique »	249,7	205,3 <i>(2,0 %)</i>	0,2	0
309 « Entretien des bâtiments de l'Etat »	233,7	109,2 <i>(1,0 %)</i>	0	0
Total pour la mission	11 582,9	11 373,1	8 343,6	146 814

Source : RAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

**Les dépenses fiscales rattachées à la mission
« Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en 2009**

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » relèvent du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local ». Leur coût global, en 2009, s'est élevé comme en 2008 à **60 millions d'euros** ; la prévision inscrite en LFI pour 2010 est identique. Il s'agit de :

- la **réduction d'impôt pour frais de comptabilité et d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés** (30 millions d'euros) ;

- la **réduction d'impôt pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique** (20 millions d'euros). Il convient de rappeler que cette mesure a été créée par la LFI pour 2004 à l'initiative de votre commission des finances, et son montant porté à 20 euros par la LFI pour 2005 ; elle a été modifiée en LFI pour 2008 afin de se trouver réservée, désormais, aux seuls « primo-télédeclarants » ;

- la **déduction forfaitaire de 3 % déclarée par les médecins conventionnés**, mesure réservée aux seuls nouveaux adhérents pour les revenus de 2007 et de 2008 (10 millions d'euros).

Source : RAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » annexé au projet de loi de règlement et rapport de gestion pour 2010

Au plan budgétaire, le principal enjeu de cette mission est de maîtriser sa masse salariale. En 2009, la croissance des dépenses de personnel a été contenue dans la limite des crédits de titre 2 ouverts en LFI (8,376 milliards d'euros, pour 148.514 ETPT) mais, comme le relève la Cour des comptes¹, **ce respect n'aurait pas été possible sans la baisse de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »** décidée, pour l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat, en décembre 2009².

En effet, comme les autres missions pendant l'exercice, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » a été exposée à des départs en retraite moins importants que prévus. Cette situation a particulièrement affecté le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », qui a enregistré 3 797 départs effectifs alors que la prévision en la matière avait été établie à 4 335, soit une différence de 12,5 %. L'effet de la baisse précitée de la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », en termes de moindres dépenses de la mission, a été estimé à 52 millions d'euros ; sans cette mesure, les dépenses de personnel de la mission se seraient donc élevées à 8,395 milliards d'euros, soit un dépassement de 19 millions par rapport au plafond autorisé en LFI.

Par ailleurs, l'ensemble des programmes de la mission totalisait, en 2009, **54 indicateurs de performance**. D'après l'évaluation réalisée par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, sur cet ensemble, **67 % des valeurs prévues par le PAP ont effectivement été atteintes**, 13 % marquant, quoique non atteintes, une « amélioration significative » par rapport à 2008. Alors que 2 % des indicateurs n'ont pas été renseignés ou ne permettent pas de comparaison avec l'exercice précédent (contre 4 % pour 2008), encore **18 % des valeurs prévues n'ont pas été atteintes** et ne signalent pas d'amélioration, résultat stable d'un exercice sur l'autre.

B. OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES³

1. Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (8,29 milliards d'euros en CP)

Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » a pour objet principal le calcul de l'assiette, le recouvrement et le contrôle des recettes de l'Etat et des collectivités territoriales ou versées à l'Union européenne, le paiement des dépenses

¹ Note d'exécution budgétaire sur la mission.

² Décret n° 2009-1599 du 18 décembre 2009 portant fixation du taux de la contribution employeur due pour la couverture des charges de pension des fonctionnaires de l'Etat.

³ Par souci de cohérence thématique, l'exécution du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » est présentée, au sein du présent rapport, par notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale du compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

publiques et la tenue des comptes publics. Il est mis en œuvre par la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale des douanes et des droits indirects et le service des retraites de l'Etat.

En 2009, ce programme a consommé **8,229 milliards d'euros en AE et 8,293 milliards en CP**, soit respectivement 71 % et 72,9 % des crédits ouverts, pour l'exercice, au titre de la mission, contre 8,203 milliards en AE et 8,239 milliards en CP pour 2008 – soit une augmentation respective de 0,3 % et 0,7 % d'un exercice sur l'autre. Les **dépenses de personnel** ont absorbé **6,848 milliards d'euros** (82,5 % des CP), pour l'emploi de **123 303 ETPT**, soit 99,2 % du plafond d'emplois fixé en LFI et, par rapport à 2008, à périmètre constant, une **diminution des effectifs de 1 949 ETPT** (- 1,6 %).

La performance du programme est mesurée par neuf objectifs, qu'il est possible de regrouper en quatre grandes finalités d'intérêt général. D'une manière générale, **le caractère satisfaisant des résultats conduit à préconiser une plus grande ambition dans les cibles.**

- La première finalité du programme consiste à « **réussir la fusion** », **au sein de la DGFIP**, des anciennes direction générale de la comptabilité publique et direction générale des impôts (objectif n° 1 du dispositif de performance). Suivant les indicateurs correspondants, **le « guichet fiscal unifié » a été déployé à 37 %** en 2009, contre une prévision de 30 % dans le PAP (la prévision est de 60 % pour 2010), et 51 directions régionales ou départementales des finances publiques ont été mises en place.

- La deuxième finalité du programme est de promouvoir le « civisme fiscal » et de renforcer la lutte contre la fraude. Elle se traduit par trois objectifs complémentaires :

- favoriser l'**accomplissement volontaire des obligations fiscales** par les contribuables (objectif n° 2). À ce titre, on note que la part des impôts des professionnels déclarés ou acquittés spontanément à la DGFIP s'est établie à 97,98 % en 2009, contre 97,92 % en 2008 ; la proportion de particuliers ayant respecté leurs obligations en matière d'impôt sur le revenu à 98,24 %, contre 98,2 % l'année précédente ; le taux brut de recouvrement des impôts sur rôle à 98,47 %, contre 98,52 %. Eu égard à ces « scores » excellents, votre rapporteur spécial appelle à **envisager de nouveaux objectifs** en matière de civisme fiscal, **plus exigeants**, et de nouveaux indicateurs corrélativement ;

- « **faciliter l'impôt** », par la mise en œuvre d'une série d'engagements de qualité de service et le développement des procédures dématérialisées (objectif n° 3). Ainsi, en 2009, quelque **9,7 millions de foyers fiscaux ont eu recours à la déclaration de revenus en ligne** ; le franchissement du seuil des 10 millions de télédéclarants est attendu pour 2010 ;

- renforcer la **lutte contre la fraude** fiscale et le recouvrement offensif des impôts et des amendes (objectif n° 4). Le taux des contrôles réprimant les fraudes les plus graves s'est établi à 18,98 % en 2009, contre 18,12 % en 2008. Le taux de paiement des amendes fiscales s'est élevé à 79,73 %, contre 76,11 % l'année précédente.

• La troisième finalité du programme tend à rendre les meilleurs services au meilleur coût. Il s'agit d'améliorer la **qualité comptable** (objectif n° 6) et de maîtriser les **coûts de gestion** des administrations financières (objectif n° 5). À cet égard, on peut noter que, suivant un résultat encore provisoire, le taux annuel d'évolution de la productivité globale de la DGFIP a été en 2009 de 1,57 % seulement, contre 3,73 % en 2008.

• La quatrième finalité du programme, enfin, a trait à l'amélioration de la qualité des services rendus aux bénéficiaires et partenaires de l'action des services. Elle se décline en trois objectifs :

- réduire les **délais de paiement** des dépenses publiques (objectif n° 7). Le délai global de paiement des dépenses de l'Etat, en moyenne, a été de près de 20 jours en 2009, résultat stable par rapport à 2008 ;

- renforcer la **qualité du service rendu au secteur public local** (objectif n° 8). Le taux de couverture de la dématérialisation, dans le secteur public local, a été de 44 % en 2009, contre 36 % en 2008 ;

- optimiser, par l'accélération des délais de traitement, la **qualité du service rendu aux agents publics en matière de pensions** (objectif n° 9). Les dossiers de départs en retraite urgents traités dans un délai de deux mois ont représenté, en 2009, 97,1 % du total. Il y a donc lieu, selon votre rapporteur spécial, d'**accroître l'exigence de cet indicateur**, en abaissant le seuil temporel pris en compte, par exemple à 45 jours.

2. Le programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS » (15,8 millions d'euros en CP)

Introduit dans la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » par la LFI pour 2009, le programme 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations CHORUS » constitue un programme « satellite » du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », conçu pour des raisons techniques : il s'agit du **support de l'expérimentation du système d'information « CHORUS »** menée par la DGFIP en Loire-Atlantique.

Pour sa première année de mise en œuvre, ce programme a consommé **15,9 millions d'euros en AE et 15,8 millions en CP**, soit environ 0,1 % des crédits ouverts, pour l'exercice, au titre de la mission. Il ne comportait pas de dépenses de personnel. Ses performances ont été intégrées aux résultats présentés pour le programme 156 (cf. ci-dessus).

Il convient de signaler que l'expérimentation du système « CHORUS » précité se poursuit, en 2010, par les services gestionnaires de la DGFIP, étendue à la région Champagne-Ardenne. La généralisation dans ces services est prévue pour 2011. Cependant, votre rapporteur spécial relève que **le plein déploiement de cet outil ne suffira pas à remédier aux défaillances du système d'information financière de l'Etat.**

En effet, dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2009, la Cour des comptes a renouvelé la réserve à caractère substantiel qu'elle avait déjà formulée, en la matière, pour les trois exercices précédents, critiquant en particulier la faiblesse de l'intégration des applications en place, souvent vieillissantes. Elle a d'ailleurs souligné les **retards** pris pour la refonte du système, y compris par le programme « CHORUS », jugeant que l'insuffisant avancement des travaux de conception du module comptable de ce dernier « *font peser un risque majeur sur sa capacité à tenir la comptabilité de l'Etat à un horizon déterminable* »¹.

De même, la Cour des comptes estime ne pas disposer des éléments qui lui permettraient de se prononcer sur les évolutions devant résulter de la mise en œuvre du futur système de paiement du programme « **Copernic** », système d'information interne de la DGFIP auquel elle a consacré une enquête, en 2009, en application de l'article 58-2° de la LOLF et à l'initiative de votre rapporteur spécial².

3. Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » (331,2 millions d'euros en CP)

Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » regroupe les crédits des directions et services d'état-major du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat : la direction du budget et les départements de contrôle budgétaire des services de contrôle budgétaire et comptable ministériels placés dans chaque ministère, la direction générale de la modernisation de l'Etat et la mission d'évaluation des politiques publiques, l'agence pour l'informatique financière de l'Etat, le conseil de normalisation des comptes publics, l'opérateur national de paye...

¹ Le RAP pour 2009 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » évalue le coût prévisionnel de développement du projet « CHORUS », de 2006 à 2013, à hauteur de 731 millions d'euros en AE. Ce coût intègre les dépenses d'investissement pour 499,6 millions d'euros et la maintenance pour 231,4 millions.

² Cf. le rapport d'information n° 70 (2009-2010). Le RAP pour 2009 de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », comme la documentation budgétaire antérieure, fait état d'un coût d'investissement global du programme « Copernic » à hauteur de 911,5 millions d'euros. Cependant, ainsi que l'a établi la Cour des comptes dans l'enquête précitée, pour obtenir le coût complet du développement de ce programme sur la période 2001-2012, il faut ajouter au montant précité quelque 393 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et 193 millions de dépenses non récurrentes de formation. Le coût total s'élève ainsi à 1,5 milliard d'euros.

En 2009, ce programme a consommé **400,9 millions d'euros en AE et 331,2 millions en CP**, soit respectivement 3,5 % et 3 % des crédits ouverts, pour l'exercice, au titre de la mission, contre 228,6 millions en AE et 255,3 milliards en CP pour 2008 – soit une augmentation respective de 75 % et 29 % d'un exercice sur l'autre, résultant en partie d'un périmètre élargi.

Les **dépenses de personnel** se sont élevées à **77,7 millions d'euros** (23,5 % des CP), pour l'emploi de **921 ETPT**, soit 86,5 % du plafond d'emplois fixé en LFI et par rapport à 2008, hors transferts, une **augmentation des effectifs de 33 ETPT** (+ 3,5 %). Ces nouveaux emplois correspondent à une première série de recrutements en vue de la création de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), réalisée par la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

La performance du programme était mesurée en 2009 par cinq objectifs. Cet aspect n'appelle que peu de commentaires ici, dans la mesure où **les indicateurs retenus s'avèrent insuffisamment significatifs** aux yeux de votre rapporteur spécial. En effet, pour trois objectifs (« fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat », « améliorer la qualité de service aux administrations dans le domaine des systèmes d'information financière de l'Etat » et, pour une part, « améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat »), les résultats se trouvent basés sur des **enquêtes de satisfaction**, par nature sujettes à caution. Par ailleurs, l'indicateur qui concerne l'objectif d'« améliorer et fiabiliser le processus de paye des agents de l'Etat » n'est qu'un **indicateur de moyens**, le taux d'avancement de la réalisation du pilote du système d'information en la matière (37,5 % en 2009).

Enfin, l'indicateur associé à l'objectif de « rendre visible au citoyen la modernisation de l'Etat », considéré comme « non applicable », n'a pas été renseigné pour l'exercice ; il a été remplacé, dans le PAP pour 2010, par le « **taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale** ». En 2009, 75 % de ces mesures étaient considérées comme « parfaitement sur leur trajectoire nominale », 20 % « quasiment ». Mais ces pourcentages ne fournissent qu'une information très limitée ; c'est précisément pourquoi la LFI pour 2010, à l'initiative de votre rapporteur spécial, a instauré l'obligation d'un bilan annuel détaillé de l'état d'avancement des mesures décidées dans le cadre de la RGPP (cf. *supra*).

4. Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » (885,1 millions d'euros en CP)

Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » retrace les fonctions de conduite et de pilotage des deux ministères du pôle économique et financier de l'Etat – d'une part le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, d'autre part le ministère du

budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat. Il s'agit d'activités d'état-major (coordination et pilotage stratégique) et de soutien (expertise, conseil, contrôle), ainsi que d'actions assurant la convergence de politiques ministérielles transversales (ressources humaines, systèmes d'information). La mise en oeuvre s'effectue au profit de structures très diverses : cabinets ministériels, secrétariat général, corps d'inspection et de contrôle, service des achats de l'Etat, direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, direction des affaires juridiques, service de la communication, TRACFIN, agence pour la valorisation du patrimoine immatériel de l'Etat.

En 2009, ce programme a consommé **921,7 millions d'euros en AE et 885,1 millions en CP**, soit 8 % des crédits ouverts, pour l'exercice, au titre de la mission, contre 940,9 millions en AE et 862 millions en CP pour 2008 – soit, d'un exercice sur l'autre, une diminution de 2 % en AE et une augmentation de 2,5 % en CP. Les **dépenses de personnel** ont représenté **401,1 millions d'euros** (45 % des CP), pour l'emploi de **5 321 ETPT**, soit 99,1 % du plafond d'emplois fixé en LFI et, par rapport à l'exercice précédent, hors transferts, une **augmentation des effectifs de 13 ETPT** (+ 0,3 %). Ces nouveaux emplois correspondent notamment à l'extension en année pleine des recrutements liés à la création, fin 2008, du Médiateur du crédit.

La performance du programme se trouve mesurée par cinq objectifs : « améliorer l'information des publics », « améliorer la qualité des prestations de conseil et d'audit », « mettre en oeuvre une gestion personnalisée des ressources humaines », « améliorer les conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leurs familles par la mise en oeuvre de prestations d'action sociale adaptées », enfin « maîtriser le coût des fonctions support ». Ce dernier appelle plus particulièrement l'attention.

En effet, l'un des indicateurs qui lui sont associés révèle que **les gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats se sont élevés à 43 millions d'euros** en 2009, contre 90,4 millions en 2008. Selon les précisions fournies par le RAP, 78,5 % de ces gains ont résulté du segment d'achat « informatique et télécom », les segments « fournitures » et « prestations générales » en ayant engendré, respectivement, 14 % et 7,5 %. Il convient d'observer que les premiers marchés concernant les ministères économique et financier conclus en 2005 arrivent progressivement à échéance : les gains résultant de la globalisation des achats, de fait, ont commencé à s'amoinrir.

Par ailleurs, on notera que le coût direct annuel moyen du poste de travail bureautique s'est monté en 2009 à 721,01 euros, contre 708,74 en 2008.

5. Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » (1,53 milliard d'euros)

Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » retrace les moyens de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), à l'exception des crédits correspondant aux fonctions fiscales de celle-ci, inscrits au sein du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local ».

En 2009, ce programme a consommé **1,531 milliard d'euros en AE et 1,532 milliard en CP**, soit environ 13 % des crédits ouverts, pour l'exercice, au titre de la mission, contre 1,526 milliard en AE et 1,532 milliard en CP pour 2008 – soit une augmentation respective de 0,3 % et moins de 0,1 % d'un exercice sur l'autre. Les **dépenses de personnel** ont absorbé **1,015 milliard d'euros** (66,2 % des CP), pour l'emploi de **17 269 ETPT**, soit 98,6 % du plafond d'emplois fixé en LFI et, par rapport à 2008, à périmètre constant, une **diminution des effectifs de 363 ETPT** (- 2,1 %).

La performance est ici mesurée au travers de cinq objectifs : « améliorer l'efficacité de la lutte contre les fraudes douanières, la contrebande et les contrefaçons », « augmenter la vitesse de passage en douane », « renforcer la présence des agents sur le terrain », « mieux cibler les contrôles douaniers, à partir d'un dispositif d'évaluation du risque » et « fournir un service de qualité ». Votre rapporteur spécial observe que la série d'indicateurs associée au premier thème, visant les « contentieux à enjeu et saisies de stupéfiants et de tabacs ou de cigarettes de contrebande et de marchandises de contrefaçon », ne constitue pas tant un indicateur de performance qu'un indicateur d'activité, au demeurant utile. Le but poursuivi par la DGDDI, du reste, est moins de saisir une part significative de trafics qui seraient en augmentation que de réduire ces trafics. Il en va de même en ce qui concerne le « montant moyen des droits redressés par enquête », indicateur rattaché au quatrième objectif précité (114 000 euros en 2009, contre 119 813 euros en 2008).

Par ailleurs, on relève les résultats suivants :

- d'une part, le « **délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée** » s'est établi à **7 minutes et 9 secondes** en 2009, contre 7 minutes et 43 secondes en 2008 ;

- d'autre part, le « **taux de disponibilité opérationnelle des unités de surveillance** » de la DGDDI s'est monté à **79,4 %** en 2009, en très léger progrès par rapport à l'exercice précédent (79,2 %).

6. Le programme 148 « Fonction publique » (205,3 millions d'euros en CP)

Le programme 148 « Fonction publique » retrace les crédits d'intervention de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), soit les subventions aux opérateurs que sont l'Ecole nationale d'administration (ENA) et les Instituts régionaux d'administration (IRA), ainsi que l'action sociale interministérielle.

En 2009, ce programme a consommé **249,7 millions d'euros en AE et 205,3 millions en CP**, soit environ 2 % des crédits ouverts, pour l'exercice, au titre de la mission, contre 206,8 millions en AE et 213,7 millions en CP pour 2008 – soit, d'un exercice sur l'autre, une augmentation de 20 % en AE et une diminution de 4 % en CP. Le programme, dépourvu d'emplois, n'a consommé que **0,2 million d'euros** en crédits de titre 2, couvrant en pratique des **dépenses de formation**.

Le dispositif de performance du programme est organisé en trois objectifs qui, plus largement que l'exécution du programme lui-même, visent l'action de la DGAFP :

- Le premier objectif, consistant à « promouvoir une nouvelle gestion des ressources humaines dans la fonction publique d'Etat », était mesuré en 2009 par deux indicateurs :

- d'une part, le **degré de mise en œuvre d'une stratégie de gestion prévisionnelle par les directeurs des ressources humaines**, évalué à **88 %** pour l'exercice, contre 78 % en 2008 ;

- d'autre part, la **proportion des directeurs d'administration centrale et assimilés concernés par le dispositif de rémunération à la performance**, qui a atteint les **100 %** en 2009, contre 51 % en 2008. En 2010, cette rémunération à la performance doit être étendue aux attachés.

- Le deuxième objectif défini pour le programme tient à « optimiser la formation des fonctionnaires ». En la matière, les deux indicateurs renseignés pour 2009 étaient des indicateurs de moyens :

- en premier lieu, les **dépenses par élève consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA**, qui se sont établies, respectivement, à **52 721 euros et 69 934 euros**, contre 50 600 euros et 63 300 euros en 2008 ;

- en second lieu, la **mise en œuvre du dispositif de reconnaissance des acquis de l'expérience**, réalisée pour **75 % des ministères**, contre 73 % en 2008, soit une faible amélioration.

- Le troisième et dernier objectif du programme est d'« optimiser la gestion des prestations d'action sociale interministérielle ». Sa mise en œuvre est suivie par trois indicateurs :

- la **proportion de restaurants inter-administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité** en vigueur en matière de restauration collective. Cette proportion a atteint **59 % seulement** en 2009, sans que la comparaison soit pertinente avec l'exercice précédent, en raison d'un ajustement du périmètre de calcul dans l'intervalle ;

- la part du coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale dans le coût total pour l'Etat. Cette part est passée de 5,05 % en 2008 à 3,79 % en 2009, diminution en partie imputable à l'ouverture à la concurrence de la gestion de certaines des prestations visées ;

- enfin, le « **taux de pénétration des prestations CESU garde d'enfant** », qui s'est élevé à 91,5 % en 2009, contre 78 % en 2008.

II. LES DEUX COMPTES SPÉCIAUX

Votre rapporteur spécial assume également le suivi de deux comptes spéciaux, **comptes de concours financiers**.

A. LE COMPTE « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »

Le compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics »

Le compte « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » vise à retracer les avances susceptibles d'être accordées par le Trésor, conformément à l'article 52 de la loi de finances pour 1980 qui fixe la liste des organismes susceptibles de recevoir ces avances, et dans les conditions prévues par l'article 24 de la LOLF. Ce sont :

- d'une part, les avances consenties à des **services de l'Etat** (budgets annexes, services autonomes de l'Etat, services nationalisés) ou à des **organismes distincts de l'Etat gérant des services publics** (établissements publics nationaux, services concédés, sociétés d'économie mixte, organismes divers de caractère social). Ces avances visent à répondre à des situations d'urgence, pour assurer la continuité de l'action publique ou mettre en œuvre une mesure de façon accélérée, ou à couvrir provisoirement un besoin de trésorerie imprévu ;

- d'autre part, les avances octroyées à l'Agence de services et de paiement (ASP), au titre du **préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (PAC)**. Ces avances ne visent pas à couvrir un besoin de trésorerie ponctuel, mais répondent au mode de financement propre aux aides agricoles de la PAC, que les Etats membres doivent préfinancer (le remboursement par la Commission européenne intervient deux mois après le paiement effectif). Pour la France, ce préfinancement est assuré par les versements de l'ASP, qui s'est substituée dans ce rôle à l'Agence unique de paiement (AUP) à compter du 1^{er} avril 2009.

Les dépenses du compte consistent dans les avances accordées, **ses recettes sont constituées des remboursements** obtenus.

1. Un compte déficitaire (– 466 millions d’euros)

En 2009, le compte « Avances à divers services de l’Etat ou organismes gérant des services publics », avec des recettes à hauteur de 6,852 milliards d’euros et des dépenses de 7,319 milliards, a enregistré un **solde déficitaire de – 466 millions d’euros**. L’essentiel des flux du compte tient au préfinancement de la PAC, par nature intégralement compensé (6,587 milliards d’euros en dépenses et en recettes).

Le déficit pour l’exercice est imputable aux avances, d’une part, à des **organismes distincts de l’Etat** et gérant des services publics (450 millions d’euros en dépenses et 230 millions en recettes, soit un solde de – **220 millions**) et, d’autre part, à des **services de l’Etat** (281 millions d’euros en dépenses et 35 millions en recettes, soit un solde de – **246 millions**).

2. La mission correspondante (près de 7,32 milliards d’euros)

La mission correspondant aux dépenses du compte « Avances à divers services de l’Etat ou organismes gérant des services publics » (au total **7,319 milliards d’euros** consommés en 2009) est composée de **trois programmes**.

a) Le préfinancement des aides communautaires de la PAC

Le programme 821 retrace les « avances à l’Agence de services et de paiement, au titre du **préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune** ». Avec **6,587 milliards d’euros** consommés en 2009 (contre 6,68 milliards en 2008), ce programme a concentré **90 % des crédits** de la mission.

L’exercice a été marqué par l’impossibilité pour le Trésor de financer en totalité, en octobre 2009, un tirage d’environ 4,5 milliards d’euros demandé par l’ASP, le calendrier de versement des aides ayant été avancé à la suite de l’autorisation donnée par la Commission européenne. **L’ASP a dû recourir à un emprunt bancaire à court terme, à hauteur de 1,5 milliard d’euros**, dont le paiement du Trésor lui a permis de se libérer en décembre suivant. Il convient de noter que le taux d’intérêts moyen des avances du Trésor, sur l’exercice, a été de 0,42 %, contre 0,5 % pour les emprunts bancaires¹.

b) Les avances à des organismes distincts de l’Etat et gérant des services publics

Le programme 823 rend compte des « **avances à des organismes distincts de l’Etat et gérant des services publics** ». Ces avances sont passées

¹ Chiffres fournis par la Cour des comptes dans sa note d’exécution budgétaire sur la mission « Avances à divers services de l’Etat ou organismes gérant des services publics ». Votre rapporteur spécial déplore l’absence de ces informations dans le RAP pour 2009.

de 32,5 millions d'euros en 2008 à **450,5 millions** en 2009, soit une multiplication par quatorze.

Les bénéficiaires ont été, sur les crédits ouverts en LFI, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (**AFITF**, à hauteur de 143 millions d'euros), l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (**ANAH**, pour 230 millions) et l'Office national des forêts (**ONF**, pour 17 millions d'euros). En outre, la LFR du 20 avril 2009 a permis d'accorder à la **Cité de la musique**, pour l'acquisition de la salle Pleyel, une avance de 6,5 millions d'euros.

c) Les avances à des services de l'Etat

Le programme 824 regroupe les « **avances à des services de l'Etat** ». En pratique, il s'agit des avances accordées au **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** (BACEA).

En 2009, ces avances se sont élevées à **281,8 millions d'euros**, contre 100 millions en 2008, justifiées pour partie par la crise du trafic aérien, qui a entraîné une dégradation significative des recettes du budget annexe. Toutefois, votre rapporteur spécial rejoint les analyses de la Cour des comptes¹ faisant valoir la **nécessité de redresser l'équilibre financier et d'accroître la capacité d'autofinancement du BACEA**, dont l'endettement prévisionnel, en 2010, atteint quelque 1,148 milliard d'euros.

B. LE COMPTE « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

Le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »

Le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » vise à retracer les prêts et avances susceptibles d'être versés, en application des textes en vigueur :

- en premier lieu, au bénéfice de particuliers ou d'associations. Ce sont les avances, d'une part, aux **fonctionnaires de l'Etat** pour l'acquisition de moyens de transport, ainsi qu'aux agents de l'Etat pour l'amélioration de leur habitat et, en ce qui concerne les agents en poste à l'étranger, pour la prise en location d'un logement ; d'autre part, aux **associations participant à des tâches d'intérêt général** ;

- en second lieu, en faveur du développement économique et social. Il s'agit de prêts consentis, d'une part, aux **entreprises rencontrant des difficultés** ponctuelles de financement et, d'autre part, à la **filière automobile** dans le cadre du « **pacte automobile** » inscrit, en complément du plan de relance, dans la LFR du 20 avril 2009.

Le compte est ainsi organisé en **deux sections**, l'une retraçant les prêts et avances à des particuliers ou à des associations, l'autre les prêts pour le développement économique et social. Ses dépenses consistent dans les prêts et avances accordés, **ses recettes sont constituées des remboursements** obtenus.

¹ Notes d'exécution budgétaire sur la mission « Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics » et sur le BACEA.

1. Un équilibre marqué par la crise économique (près de – 6,29 milliards d’euros)

En 2009, le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », présentant des recettes à hauteur de 4 millions d’euros et des dépenses de 6,293 milliards, a enregistré un **solde déficitaire de – 6,289 milliards d’euros**.

Ce résultat tient pour l’essentiel au financement des **prêts en faveur du secteur automobile**, soit une dépense de **6,25 milliards d’euros**, qui durant l’exercice n’ont fait l’objet d’aucun remboursement. Les autres prêts consentis pour le développement économique et social ont contribué au déficit à hauteur de 39 millions d’euros. L’équilibre du compte **traduit ainsi la crise économique**.

La section retraçant les prêts et avances à des particuliers ou à des associations, en revanche, est excédentaire (+ 0,6 million d’euros).

Equilibre du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »			
Exécution 2009			
<i>(en CP et en milliers d’euros)</i>			
Section/ligne	Recettes	Dépenses	Solde
Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	682	617	+ 65
Avances aux fonctionnaires de l’Etat pour l’acquisition de moyens de transport	16	0	+ 16
Avances aux agents de l’Etat pour l’amélioration de l’habitat	76	48	+ 28
Avances aux associations participant à des tâches d’intérêt général	0	0	0
Avances aux agents de l’Etat à l’étranger pour la prise en location d’un logement	589	569	+ 20
Prêts pour le développement économique et social	3 985	6 293 358	– 6 289 372
Prêts pour le développement économique et social	3 985	43 358	– 39 373
Prêts à la filière automobile	0	6 250 000	– 6 250 000
Total	4 668	6 293 976	– 6 289 307

Source : RAP de la mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

2. La mission correspondante (6,29 milliards d’euros)

La mission correspondant aux dépenses du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (au total **6,293 milliards d’euros** consommés en 2009) est composée de **trois programmes** : d’une part, le programme 861 retrace les « **prêts et avances à des particuliers ou à des associations** » en reprenant le volet des dépenses de la première section du compte ; d’autre part, le programme 862 rend compte des « **prêts pour le**

développement économique et social » et le programme 863 des « **prêts à la filière automobile** », ce qui correspond au volet des dépenses de la seconde section.

a) Les prêts et avances à des particuliers ou à des associations

Le programme 861 « **Prêts et avances à des particuliers ou à des associations** » a donné lieu à une consommation de **0,6 million d'euros** en 2009, contre 0,5 million en 2008. L'analyse des quatre actions de ce programme pousse à **engager une réflexion sur sa suppression** en tant que tel¹.

En premier lieu, les actions 1 et 3, qui visent respectivement les « avances aux **fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport** » et les « avances aux **associations participant à des tâches d'intérêt général** », n'ont donné lieu à **aucune avance depuis 2007**. Il convient de noter que le taux proposé aux fonctionnaires pour le remboursement des avances destinées à leur permettre d'acquérir un véhicule n'est pas compétitif par rapport aux offres du marché². Dans ces conditions, le maintien de ces actions ne paraît guère utile.

En second lieu, les actions 2 et 4, qui concernent respectivement les « avances aux **agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat** » (48.000 euros en 2009) et les « avances aux **agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement** » (0,5 million d'euros), pourraient opportunément être confiées à un autre gestionnaire que la DGFIP qui s'en trouve actuellement chargée. Ainsi, l'action « Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat » pourrait être transférée aux **caisses d'allocation familiale**, dans une logique de « guichet unique », compte tenu que les avances pour l'amélioration de l'habitat y sont déjà accordées dans les mêmes conditions que celles que pratique l'Etat pour ses agents. L'action « Avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement », pour sa part, pourrait être scindée en sous-actions, lesquelles, dans la recherche d'une meilleure qualité du service rendu aux agents, seraient réparties entre les ministères concernés, notamment le **ministère chargé des affaires étrangères**.

b) Les prêts pour le développement économique et social

Le programme 862 « **Prêts pour le développement économique et social** » a enregistré en 2009 une consommation de **43,3 millions d'euros**,

¹ Votre rapporteur spécial fait siennes, ici, les observations de la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ».

² Les avances prévues peuvent être consenties aux fonctionnaires dont l'emploi nécessite annuellement le parcours de plus de 4 000 kilomètres, sous le plafond de 6 707,76 euros. Elles sont remboursables par mensualités dans un délai maximum de quatre ans et portent intérêt à un taux actuellement fixé à 5,5 %.

contre 4,6 millions d'euros en 2008 soit, d'un exercice sur l'autre, une **dépense augmentée plus de dix fois**.

Ce résultat **reflète la crise économique**. En effet, les prêts en cause sont octroyés par le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI), dont la mission est d'accompagner les entreprises en difficulté dans leurs négociations financières avec leurs principaux partenaires économiques (banques, investisseurs, clients, fournisseurs, assurance-crédit...), sur la base d'un plan d'affaires crédible.

On notera l'**effet de levier significatif** de ces prêts : en 2009, pour un euro de prêt public, 4,5 euros de capitaux privés ont été levés. Néanmoins, en 2008, c'est-à-dire avant la crise économique, cet effet de levier avait été de 9,1. Par ailleurs, la pérennité à trois ans des entreprises soutenues, mesurée par le taux de remboursement des prêts à cette échéance, était de 100 % en 2009 (résultat visant des entreprises soutenues en 2006).

c) Les prêts à la filière automobile

Le programme 863 « **Prêts à la filière automobile** », introduit dans la mission à la suite de la mise en œuvre du « pacte automobile » par la LFR du 20 avril 2009, se compose de deux actions.

L'action 1, dédiée aux « **prêts aux constructeurs automobiles** », a concentré la totalité des crédits consommés en 2009, soit **6,25 milliards d'euros**, qui représentent 99,3 % des crédits de la mission. Il convient de rappeler que la LFR précitée avait ouvert des crédits à hauteur de 6,5 milliards d'euros, sur la base des besoins estimés du secteur : pour PSA et Renault, 3 milliards chacun ; pour Renault Trucks et IVECO, 250 millions chacun. Seul le prêt prévu en faveur d'IVECO n'a pas été mis en place, la société y ayant renoncé¹. **L'indicateur de performance prévu, visant l'effet de levier de ces prêts sur les capitaux privés, n'a pas été renseigné** (la prévision, mi-2009, était de 4 euros) ; votre rapporteur spécial le regrette.

L'action 2, retraçant les « **prêts pour le soutien de l'innovation de la filière automobile** », dispositif qui doit notamment accompagner des projets d'industrialisation de véhicules « décarbonés », n'a pas fait l'objet d'une ouverture de crédits en 2009. Dans la LFI pour 2010, en revanche, 100 millions d'euros ont été inscrits, à ce titre, en AE et CP, plus aucun crédit n'étant prévu pour l'action 1 relative aux prêts aux constructeurs.

¹ Pour mémoire, les prêts sont accordés pour cinq ans et le capital est remboursable en une fois au terme de cette durée, avec la possibilité de remboursements anticipés. La rémunération des prêts comporte une part fixe de 6 % et une part variable indexée sur le taux de marge opérationnelle de la société pour l'exercice précédant l'échéance annuelle d'intérêts, le taux global étant plafonné à 9 %.

MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial

I. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION	264
A. LE LÉGER DÉPASSEMENT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES	265
B. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »	265
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	265
A. LA SOUS-BUDGÉTISATION DU PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »	265
1. <i>Des crédits ouverts consommés à plus de 98 %</i>	265
2. <i>Une sous-budgétisation prévisible, qui devient récurrente</i>	266
3. <i>Deux types d’actions à mettre en œuvre pour remédier à cette sous-budgétisation</i>	267
4. <i>Une performance du programme satisfaisante, principalement en matière répressive</i>	268
B. UNE AMÉLIORATION GLOBALE DE LA GESTION DU PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »	270
1. <i>Un bon niveau de consommation des crédits ouverts</i>	270
2. <i>Une gestion des crédits normalisée</i>	270
3. <i>Une prévision plus satisfaisante des subventions versées à l’Ofii</i>	271
4. <i>Pour la seconde année consécutive, une non consommation des crédits destinés à l’aide au retour et à la réinsertion</i>	271
5. <i>La performance du programme reste contrastée</i>	272

I. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

A. LE LÉGER DÉPASSEMENT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012¹ a fixé comme **plafond pour la mission « Immigration, asile et intégration »** pour les années 2009 à 2011 un montant fixe de **510 millions d'euros**, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP).

Extrait de l'article 6 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

(en milliards d'euros)

Année	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			Dont contribution au compte d'affectation spéciale Pensions		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Mission « Immigration, asile et intégration »	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,1	0,1	0,1

Or, l'exécution du budget de l'année 2009 permet de constater que, **si ces plafonds étaient respectés en loi de finances initiale, ils ont été dépassés en exécution**. Ainsi, les crédits consommés se sont élevés à **512 millions d'euros en AE et 512,7 millions d'euros en CP**. Ces dépassements sont toutefois modérés puisqu'ils correspondent à environ 0,5 % des crédits initialement prévus.

La raison de ces dépassements n'est pas à rechercher dans la mise en œuvre du **plan de relance de l'économie, qui n'a pas eu d'impact sur les crédits de la mission**. Ils proviennent directement des **importantes ouvertures de crédits en cours de gestion sur le programme 303 « Immigration et asile »**. Ces ouvertures, qui seront analysés plus en détail ci-après, ont très largement été effectuées par redéploiements au sein du budget général de l'Etat. Il en résulte que, si le plafond de la mission prévu par la loi de programmation des finances publiques a été dépassé, ce dépassement a été gagé sur la diminution des crédits d'autres missions et ne se traduit pas par une augmentation globale de la dépense publique par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012.

B. UNE SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

La loi de finances initiale pour 2009 avait prévu 8,56 millions d'euros de crédits en faveur des contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions en provenance de la mission « Immigration, asile et intégration ». Ces crédits figurent intégralement au sein du programme 303 « Immigration et asile » qui regroupe depuis 2009 l'ensemble des dépenses de titre 2 de la mission.

Or, l'exécution des crédits fait apparaître une **consommation moindre que prévu des crédits affectés au CAS Pensions**, à hauteur de 7,58 millions d'euros, ce qui représente plus de 11 % des crédits ouverts. Comme l'indique le rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) près le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire relatif à l'année 2009, cette sous-consommation s'explique largement par un **redéploiement des crédits ouverts pour le CAS vers les autres dépenses de titre 2**, à hauteur de 0,7 million d'euros. Ce redéploiement résulte pour sa part d'une sous-évaluation des dotations en masse salariale en loi de finances initiale.

Voter rapporteur veillera à ce que l'évaluation du montant des dépenses de personnel en loi de finances initiale s'améliore afin d'éviter l'utilisation des crédits consacrés au CAS Pensions pour financer, ce qui n'est pas leur rôle, les autres dépenses de titre 2.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LA SOUS-BUDGÉTISATION DU PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

1. Des crédits ouverts consommés à plus de 98 %

L'analyse de la consommation, en 2009, des crédits du programme 303 « Immigration et asile » fait apparaître des **taux de consommation des crédits ouverts élevés** : 98,4 % en AE et 98,5 % en CP.

Exécution des crédits du programme 303 « Immigration et asile » en 2009

(en millions d'euros)

	LFI 2009	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
Autorisations d'engagement	434,7	520,1	512	98,4 %
Crédits de paiement	437,5	520,4	512,7	98,5 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Ces taux de consommation **ne traduisent toutefois pas une bonne qualité de prévision, en loi de finances initiale, des crédits nécessaires à la bonne gestion du programme.** En effet, ils doivent être mis en regard du montant important des ouvertures de crédits en cours de gestion.

2. Une sous-budgétisation prévisible, qui devient récurrente

Votre rapporteur spécial avait estimé, dès **l'examen du projet de loi de finances pour l'année 2009**, que l'exécution des crédits du programme 303 « Immigration et asile » n'apparaissait « *pas tenable* »¹. Il relevait ainsi que la sous-budgétisation du programme devrait « *conduire le Gouvernement à ouvrir des crédits supplémentaires sur le programme 303 gagés sur des annulations de crédits d'autres missions du budget général* ».

Déjà, lors de **l'examen du projet de loi de règlement pour l'année 2008**, votre rapporteur spécial avait pu constater qu'une ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 36 millions d'euros, par décret d'avance, avait été rendue nécessaire en cours de gestion « *par l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile [...] alors que la loi de finances initiale pour 2008 avait été construite sur la base d'une diminution des demandes* »².

A l'occasion du présent projet de loi de règlement, votre rapporteur spécial ne peut que regretter que ses prévisions se soient vérifiées. En effet, **des ouvertures de crédits ont dû être consenties en faveur du programme 303 « Immigration et asile » afin de remédier à la sous-budgétisation des crédits votés dans la loi de finances initiale.** Par un décret d'avance en date du 9 novembre 2009³, le Gouvernement a permis **l'ouverture**

¹ Rapport général n° 99 - Tome III - Annexe n° 15 (2008-2009), projet de loi de finances pour 2009, M. Pierre Bernard-Reymond au nom de la commission des finances.

² Rapport n° 542 (2008-2009), projet de loi de règlement pour l'année 2008, M. Philippe Marini au nom de la commission des finances.

³ Décret n° 2009-1368 du 9 novembre 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

de 68,35 millions d'euros en CP et de 70,1 millions d'euros en AE sur le programme.

Les ouvertures de crédits ont donc été particulièrement significatives puisqu'elles ont représenté **plus de 16 % des crédits ouverts en loi de finances initiale en AE sur le programme et près de 14 % en CP.**

Ces crédits ont eu vocation à financer quatre besoins, **correspondant essentiellement à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile :**

- **l'Allocation temporaire d'attente (ATA)** versée aux demandeurs d'asile dont les demandes sont en cours d'instruction, à hauteur de **44,6 millions d'euros (AE = CP) ;**

- **l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile**, à hauteur de **23 millions d'euros (AE = CP) ;**

- les dispositifs exceptionnels mis en place à la suite du démantèlement de la « **jungle** » de Calais, à hauteur de **750.000 euros (AE = CP) ;**

- la passation ou la reconduction de **contrats d'équipements et d'assistance pour les centres de rétention administrative (CRA)**, à hauteur de **1,75 million d'euros en AE.**

Ces ouvertures de crédits ont été rendues nécessaires en raison de la sous-estimation, lors du vote de la loi de finances initiale pour 2009, de l'évolution du nombre des demandeurs d'asile.

Le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire indique s'être basé sur une « *hausse modérée* » de la demande d'asile, qui devait être compensée par l'amélioration des délais de traitement des demandes par l'Ofpra et d'examen des recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Or, d'une part, **la croissance de la demande d'asile en France a été de 22,8 % en 2009** et, d'autre part, **les délais de traitement des recours devant l'Ofpra et la CNDA ont été plus élevés que ce que la loi de finances initiale avait estimé.** Le délai moyen de traitement d'un dossier par l'Ofpra a ainsi été de 118 jours en 2009 contre un objectif de 95 jours inscrit dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009. En ce qui concerne la CNDA, la prévision du projet de loi de finances était un délai moyen de traitement des recours de 8 mois et 15 jours. Or, la réalisation effective est de un an, 3 mois et 9 jours, soit près de 7 mois de plus.

3. Deux types d'actions à mettre en œuvre pour remédier à cette sous-budgétisation

Votre rapporteur spécial préconise **deux solutions pour remédier à cette sous-budgétisation.**

Il convient, d'une part, de **procéder à une évaluation plus objective de l'évolution de la demande d'asile pour l'élaboration de la loi de finances initiale**. Ainsi, si le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire affirme que l'hypothèse ayant servi de base à l'élaboration du projet de loi de finances pour l'année 2009 était cohérente en juillet 2008, elle ne l'était déjà plus lors de l'examen de la loi de finances par le Parlement. Au second semestre de l'année 2008, la croissance de la demande d'asile avait déjà été de 13,7 % et la tendance à la hausse se confirmait, ce qui avait permis à votre rapporteur spécial de signaler, dès l'examen du projet de loi de finances pour 2009, la menace de sous-budgétisation des crédits. S'il apparaît impossible d'évaluer précisément l'évolution de la demande d'asile, rien ne justifie toutefois que cette évaluation soit délibérément sous-estimée.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial juge nécessaire de **régler la question des délais de traitement des recours par la CNDA**. Il a, à cette fin, et en association avec notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », engagé en 2010 un contrôle sur pièce et sur place sur la réorganisation de cette juridiction. Les délais de traitement constatés en 2009 sont beaucoup trop longs, tout d'abord au regard de la nécessité de disposer d'une justice efficace et rapide mais également pour des raisons budgétaires. En effet, à l'occasion de ce travail de contrôle, votre rapporteur spécial a pu constater que **la prise en charge sociale des demandeurs d'asile en attente d'une décision de la CNDA est évaluée à un coût mensuel de 15,5 millions d'euros pour le budget du ministère**. Cette dépense résulte à la fois du financement de l'hébergement des demandeurs d'asile et du versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA) aux demandeurs d'asile en attente d'une décision.

La réduction des délais de traitement des dossiers par la CNDA est donc la principale voie d'amélioration de la performance du programme 303 « Immigration et asile ». Au vu des travaux qu'il a entamé, votre rapporteur spécial estime possible de parvenir rapidement à une accélération du traitement des recours, qui ne pourra qu'être très bénéfique aux finances publiques.

4. Une performance du programme satisfaisante, principalement en matière répressive

a) Un objectif presque atteint de reconduites effectives à la frontière

Le principal indicateur de l'objectif n° 4 « Renforcer la mobilisation des services de police et des unités de gendarmerie dans la lutte contre l'immigration irrégulière » est relatif au nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière. **L'objectif, fixé en loi de finances initiale, était de 30 000 pour l'année 2009 et la réalisation effective s'élève à 29 288**, soit

une très légère diminution par rapport à la réalisation de l'année 2008 (-1,8 %).

Conscient de la nécessité de lutter efficacement contre la présence d'étrangers en situation irrégulière sur le territoire français, votre rapporteur spécial se félicite de cette réalisation. Il relève toutefois que des efforts comparables doivent être menés pour atteindre également les objectifs relatifs à l'immigration économique et à l'asile.

b) Des difficultés persistantes à évaluer le succès de l'immigration économique

Votre rapporteur spécial saluait, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, l'introduction d'un indicateur relatif au pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration de travail. Cet indicateur devait permettre, au sein de l'objectif n° 1 « Favoriser l'immigration du travail », de mesurer l'efficacité de l'axe fort que constitue pour le Gouvernement la politique d'immigration économique.

Or, on constate, d'une part, que **l'objectif fixé pour l'année 2009 de 25 % du total de l'immigration durable ayant pour motif une activité professionnelle n'a pas été atteint**, puisque ce pourcentage s'élève à 19 %. D'autre part, le ministère indique dans le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement que *« l'impact de la crise économique, réduisant les besoins du marché du travail, s'est traduit par une inflexion des offres d'emploi [qui] pèse directement sur le recrutement de ressortissants de pays tiers »*. Votre rapporteur spécial en conclut que **l'indicateur proposé n'est pas à même de présenter une image objective de l'efficacité de la politique d'immigration économique puisqu'il est excessivement dépendant de la situation économique**.

Il convient donc que le ministère poursuive son travail d'expertise pour parvenir à une mesure satisfaisante de la politique de soutien à l'immigration économique, indépendamment de la conjoncture.

c) Les conséquences de la demande d'asile

Votre rapporteur spécial a détaillé ci-dessus l'évolution des délais de traitement des dossiers par la CNDA, qui fait l'objet d'un indicateur de performances inscrit dans le rapport annuel de performances « Conseil et contrôle de l'Etat » annexé au présent projet de loi de règlement, et ses conséquences budgétaires.

Il constate que **les lacunes dans l'évaluation de l'évolution du flux des demandeurs d'asile conduisent également la mission à ne pas respecter ses prévisions de l'objectif n° 2 « Améliorer la prise en charge sociale des demandeurs d'asile »**. Ainsi, le pourcentage d'hébergement en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) des demandeurs d'asile en cours de procédure est de 36,7 %, pour un objectif fixé à 59 % en loi de finances initiale.

**B. UNE AMÉLIORATION GLOBALE DE LA GESTION DU PROGRAMME 104
« INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »**

1. Un bon niveau de consommation des crédits ouverts

**Exécution des crédits du programme 104
« Intégration et accès à la nationalité française » en 2009**

(en millions d'euros)

	LFI 2009	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
Autorisations d'engagement	73,1	82,3	76,5	93 %
Crédits de paiement	73,1	82,3	75,8	92,1 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Comme l'indique le tableau ci-dessus, **les taux de consommation des crédits du programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » ont été satisfaisants en 2009** puisqu'ils se sont élevés à 93 % en AE et à 92,1 % en CP.

2. Une gestion des crédits normalisée

Votre rapporteur spécial relevait, dans son rapport précité sur le projet de loi de règlement pour l'année 2008, que le programme avait fait l'objet d'annulations de crédits importantes, s'élevant « à 21,2 % des AE et 21,9 % des CP ouverts en loi de finances initiale ». Ces annulations compensaient intégralement l'ouverture de 36 millions d'euros au profit de l'autre programme de la mission, dont les dotations avaient été sous-budgétisées. Elles avaient donc fortement perturbé la gestion du programme.

De ce point de vue, l'année 2009 a été plus satisfaisante. Le programme a de nouveau fait l'objet d'annulations de crédits afin de gager les ouvertures portant sur le programme 303 « Immigration et asile ». Toutefois, **les annulations ont été plus réduites, à hauteur de 3,7 millions d'euros (AE = CP), ce qui a moins perturbé la gestion des crédits du programme que l'année précédente.**

Votre rapporteur spécial relève cependant que le cumul des crédits annulés et des crédits non consommés durant l'exercice 2009 s'élève à 12,8 % des AE ouvertes en loi de finances initiale et à 13,9 % des CP. Ces sous-consommations résultent essentiellement, d'après les informations fournies par

le ministère chargé de l'immigration, « *des crédits de fonds de concours (Fonds européen d'intégration et Fonds européen pour les réfugiés) rattachés tardivement au programme en 2009 et qui n'ont pas pu être totalement utilisés avant la fin de la gestion. Leur report sur l'exercice 2010 a été demandé* ».

3. Une prévision plus satisfaisante des subventions versées à l'Ofii

Votre rapporteur spécial s'était interrogé, dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour l'année 2008, sur les raisons qui avaient conduit le Gouvernement à inscrire 49 millions d'euros de crédits pour financer l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) en loi de finances initiale pour 2008. En effet, cette agence disposait par ailleurs de ressources importantes et il était prévisible qu'aucune subvention pour charge de service public n'aurait à lui être versée.

Il avait donc souligné, lors de l'examen de la loi de finances pour 2009, la nécessité de mieux ajuster la budgétisation de l'action 11¹ « Accueil, intégration des étrangers primo-arrivants et apprentissage de la langue française », qui correspond aux crédits destinés à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)². L'exécution budgétaire de l'année 2009 est de ce point de vue plus satisfaisante que celle de l'année précédente puisque **sur 10,3 millions d'euros de crédits (AE=CP) prévus en loi de finances initiale, une subvention de 4,7 millions d'euros a été versée à l'Ofii. Le versement de cette subvention correspond à un retour à la normale du fonds de roulement de l'opérateur** qui, s'il s'établissait à 39 millions d'euros au début de l'année 2009, est évalué à 14,33 millions d'euros au début de l'année 2010 d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial.

La gestion des crédits affectés à l'Ofii pourrait toutefois utilement bénéficier, d'une part, d'une contractualisation stratégique, qui devrait prochainement être mise en œuvre et, d'autre part, d'un contrôle financier par le CBCM près le ministère chargé de l'immigration.

4. Pour la seconde année consécutive, une non consommation des crédits destinés à l'aide au retour et à la réinsertion

Votre rapporteur spécial constatait lors de l'examen du projet de loi de règlement pour l'année 2008 que les crédits inscrits à l'action 13 « Aide au retour et à la réinsertion » n'avaient pas été consommés, en raison de « *graves*

¹ Le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française » comporte quatre actions, numérotées de 11 à 14.

² L'Ofii a été créé en mars 2009 par fusion de l'Anaem et de la partie de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) en charge de l'intégration des migrants primo-arrivants et de la formation linguistique des étrangers.

difficultés juridiques dans la mise en œuvre de ce dispositif», censé soutenir financièrement le retour dans leur pays d'origine des étrangers non ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, vivant seuls et âgés d'au moins 65 ans, qui justifient d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze ans précédant la demande d'aide et qui effectuent des séjours de longue durée dans leur pays d'origine.

Pour la seconde année consécutive, le présent projet de loi de règlement fait apparaître une non consommation des crédits de cette action¹. Le ministère avance les mêmes arguments pour justifier cette non consommation. Il précise, comme l'année dernière, avoir choisi d'expérimenter ce dispositif par accord bilatéral avec les principaux pays concernés et qu'aucun accord n'a été signé à ce jour *« car les contacts d'ores et déjà établis l'ont été dans le cadre de projets d'accords plus globaux concernant toutes les politiques du ministère et qui demandent un certain temps de négociation et de finalisation »*.

Les obstacles apparemment difficilement surmontables auxquels le ministère est confronté pour mettre en œuvre ce dispositif devront être pris en compte dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. En effet, il apparaît peu probable, si aucun accord n'est signé d'ici là, qu'une dépense puisse intervenir l'année prochaine sur cette action.

5. La performance du programme reste contrastée

Enfin, votre rapporteur spécial constate une évolution contrastée des deux objectifs du programme.

a) La lente montée en puissance du DILF

L'objectif n° 1 **« Améliorer les conditions d'accueil et d'intégration des étrangers »** présente notamment le **taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une formation linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) qui obtiennent, à l'issue de leur formation, le diplôme initial de langue française (DILF)**. Or, la prévision établie dans la loi de finances pour 2009 était de 73 %, en forte augmentation par rapport à la réalisation de l'année 2008 qui s'était élevée à 50 %. **Si le résultat effectif est en progression, avec 55 % d'obtention du DILF, il est loin d'atteindre les objectifs fixés par la loi de finances initiale.**

Votre rapporteur spécial partage les affirmations du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, selon lesquelles *« des progrès peuvent légitimement être attendus pour les années suivantes »*. Il s'interroge toutefois sur la crédibilité d'une cible fixée à 78 % pour l'année 2011, alors que le dispositif semble ne monter en puissance que très progressivement.

¹ La consommation de 13 200 euros comptabilisée sur cette action en 2009 est liée à une erreur d'imputation d'un service déconcentré.

b) Un traitement plus efficace des demandes de naturalisation

L'objectif n° 2 du programme vise à « Améliorer l'efficacité du traitement des dossiers de naturalisation ». Il avait connu en 2008 une réelle contre-performance. Son unique indicateur, égal au nombre de dossiers de demandes de naturalisation ayant fait l'objet d'une décision par emploi d'agent instructeur (en équivalent temps plein), était passé de 2.039 en 2007 à 1.890 en 2008. Cette diminution s'expliquait principalement par les délais nécessaires à l'appropriation du logiciel de traitement Prenat par les personnels utilisateurs.

Or, la réalisation de l'indicateur en 2009 est de 2.440 dossiers traités par ETP, soit une progression de 29 % par rapport à l'année 2008 et une performance largement supérieure à l'objectif fixé en loi de finances initiale, qui était de 2.100 dossiers. D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, cette très nette hausse résulte de « *la mobilisation de tous les agents de la sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDANF), d'une meilleure appropriation de l'application Prenat, d'un meilleur fonctionnement de celle-ci et, enfin, d'une rationalisation accrue des modalités d'instruction* », que votre rapporteur spécial salue.

MISSION « JUSTICE »

M. Roland du Luart, rapporteur spécial

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009	275
A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE »	275
B. UNE GESTION BUDGÉTAIRE TENDUE	276
II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2009	277
A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE	277
1. <i>Une réforme dont le coût s'élève à 427 millions d'euros sur cinq ans et financée à hauteur de 42,8 millions d'euros en CP en 2009</i>	277
2. <i>La difficulté à financer le volet immobilier de la réforme</i>	278
B. UNE AUGMENTATION DE 3,4 % DES FRAIS DE JUSTICE	278
1. <i>La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006</i>	278
2. <i>Une évolution à nouveau à la hausse en 2009</i>	279
3. <i>Quelle trajectoire pour les frais de justice en 2010 ?</i>	280
C. LA BAISSÉ DE LA POPULATION SOUS ÉCROU	281
D. LA DIFFICILE MAÎTRISE DU BUDGET DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ)	281
III. LES PROGRÈS DE LA PERFORMANCE	282
A. UNE JUSTICE JUDICIAIRE QUI AMÉLIORE LA RÉPONSE PÉNALE, MAIS RESTE CONFRONTÉE AU PROBLÈME DES DÉLAIS	282
B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ	283
C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) PROGRESSE DANS L'OPTIMISATION DE SES MOYENS	284
D. LA CONFIRMATION DE L'AMÉLIORATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DÉLAIS D'ADMISSION À L'AJ	284

Depuis le dédoublement au 1er janvier 2009 du programme 310 « Conduite et pilotage de la justice » pour tenir compte du déploiement du logiciel Chorus, la mission « Justice » comprend six programmes (« Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice »). Centrée autour des trois grandes directions du ministère de la justice et des libertés (services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse), elle se caractérise par plusieurs **défis à relever** au premier rang desquels : la qualité de la justice rendue (délais, efficacité, effectivité de la réponse pénale), la maîtrise des frais de justice, l'amélioration des conditions de détention, l'optimisation des moyens de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), l'accès au droit et la soutenabilité du rythme de croissance des crédits d'aide juridictionnelle (AJ).

En loi de finances initiale (LFI) pour 2009, cette mission comportait, au total, 8 301 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **6 633,9 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour **72 769 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**.

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de règlement, votre rapporteur spécial examinera, tout d'abord, les principales caractéristiques de l'exécution budgétaire en 2009. Il s'attachera, ensuite, à mettre en évidence les événements marquants de la gestion, puis étudiera le niveau de performance de la mission.

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009

A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE »

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Justice » sont présentées dans le tableau suivant.

Les crédits de la mission « Justice » en 2009

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire	2 868 480 221	2 823 680 221	2 864 667 044	2 865 180 798	99,9%	101,5%
Administration pénitentiaire	4 016 995 187	2 459 975 208	4 382 374 437	2 501 691 790	109,1%	101,7%
Protection judiciaire de la jeunesse	782 164 457	784 157 851	758 377 713	765 616 903	97,0%	97,6%
Accès au droit et à la justice	385 329 520	317 869 520	398 129 536	318 908 009	103,3%	100,3%
Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus	236 720 774	236 920 774	213 302 298	241 165 988	90,1%	101,8%
Conduite et pilotage de la politique de la justice	11 341 298	11 341 298	9 298 777	8 981 991	82,0%	79,2%
Total	8 301 031 457	6 633 944 872	8 626 149 805	6 701 545 479	103,9%	101,0%

Source : d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2006

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Justice » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

B. UNE GESTION BUDGÉTAIRE TENDUE

En 2009, l'exécution budgétaire au sein de la mission « Justice » a débouché sur **un dépassement de l'autorisation accordée en LFI**.

La présente mission s'est en effet appuyée sur une enveloppe finale de **8.626,1 millions d'euros en AE** et **6.701,5 millions d'euros en CP**. Le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI s'établit donc à 103,9 % en AE et à 101 % en CP.

Cette exécution budgétaire s'est révélée tendue au cours de l'exercice du fait, d'une part, de la rigidité des crédits de la présente mission liée au **volume croissant de crédits « fléchés »** et, d'autre part, d'une **sous-budgétisation de certaines dotations** tels que les frais de justice par exemple.

Au regard du dépassement de l'autorisation accordée en LFI, trois programmes sur les six composant la mission « Justice » sont à l'origine de cette surconsommation : **« Justice judiciaire » (101,5 %)**, **« Administration pénitentiaire (101,7 %) et, plus modestement, « Accès au droit et à la justice » (100,3 %)**.

Les programmes « Administration pénitentiaire » et « Justice judiciaire » ont connu de fortes contraintes sur leurs dépenses de fonctionnement (titre 3). Celles du programme « Administration pénitentiaire » se sont élevées à 590,6 millions d'euros pour un montant total de crédits votés en LFI de 545,3 millions d'euros, soit un taux de consommation de 108,3 %. De même, le programme « Justice judiciaire » a

consommé 756,5 millions d'euros en dépenses de fonctionnement pour une enveloppe arrêtée en LFI à 745,7 millions d'euros, soit un taux de consommation de 101,4 %.

La contrainte pesant sur le titre 3 de ces deux programmes a pu être desserrée en gestion au prix de **redéploiements de crédits**, en provenance de crédits d'investissement mais aussi de crédits de personnel *via* la pratique de la fongibilité asymétrique. Le privilège ainsi accordé au fonctionnement au détriment de l'investissement apparaîtrait toutefois préoccupant s'il devenait la règle au sein des programmes en question.

II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2009

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE

1. Une réforme dont le coût s'élève à 427 millions d'euros sur cinq ans et financée à hauteur de 42,8 millions d'euros en CP en 2009

La LFI pour 2009 prévoyait une enveloppe de 100 millions d'euros en AE et de **35 millions d'euros en CP** sur le programme « Justice judiciaire » afin de financer la poursuite de la réforme de la carte judiciaire. La même loi fixait également une **mobilisation du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »** à hauteur de 55 millions d'euros en CP.

Votre rapporteur spécial rappelle à cet égard que la Chancellerie évalue le coût total de la réforme de la carte judiciaire à **427 millions d'euros sur cinq ans**, dont 375 millions d'euros pour le volet financier, 20 millions d'euros pour les dépenses de personnel (titre 2) et 15 millions d'euros pour les mesures en faveur des avocats.

Au cours de l'exercice 2009, **93,8 millions d'euros en AE et 42,8 millions d'euros en CP** ont été consommés dans le cadre de la conduite de la réforme de la carte judiciaire :

- **2,9 millions d'euros en AE et en CP versés au personnel concerné par la suppression des conseils des prud'hommes en 2008 (les indemnités dues aux agents concernés par la disparition des TI s'imputeront sur l'exercice 2008) ;**

- **13,8 millions d'euros en AE et 10,5 millions d'euros en CP pour les dépenses de fonctionnement courant (déménagements, loyers, etc) ;**

- **77,1 millions d'euros en AE et 29,4 millions d'euros en CP consacrés au volet immobilier de la réforme.**

2. La difficulté à financer le volet immobilier de la réforme

Le volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire a été financé en 2009 intégralement sur les ressources budgétaires prévues à cet effet en AE. En revanche, s'agissant des CP, si les ressources budgétaires prévues en faveur de cette politique dans la LFI pour 2009 ont été entièrement mobilisées, il a également fallu procéder par **redéploiement** à partir d'une enveloppe « hors carte judiciaire » à hauteur de 8,8 millions d'euros.

Pour ce qui concerne ce redéploiement, le ministère de la justice et des libertés devait bénéficier d'un financement sur la partie interministérielle du CAS « **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** ». La lettre-plafond du Premier ministre pour le budget triennal 2009-2011 prévoyait ainsi que, si le ministère de la justice et des libertés réalisait des cessions à hauteur de 30 millions d'euros, il pourrait bénéficier d'un droit de tirage de 187,5 millions d'euros sur les produits interministériels du CAS pour financer la réforme de la carte judiciaire.

L'objectif de cession de 30 millions d'euros a été atteint. Pour autant, **les produits interministériels du CAS n'ont pas financé la réforme de la carte**. La crise de l'immobilier a en effet limité les produits de la politique des cessions immobilières de l'Etat dans leur ensemble. De plus, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat a été privilégiée par une mutualisation interministérielle des produits de cession.

Le choix gouvernemental au profit de la réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat a donc contraint le ministère de la justice et des libertés à redéployer la ressource « hors carte judiciaire » en 2009.

B. UNE AUGMENTATION DE 3,4 % DES FRAIS DE JUSTICE

1. La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006

L'entrée en vigueur de la LOLF, en 2006, a marqué une étape importante dans la gestion des frais de justice¹.

D'un point de vue budgétaire, tout d'abord, ces dépenses font désormais l'objet d'un encadrement plus contraignant, **ces crédits devenant limitatifs** alors qu'ils étaient auparavant soumis à un régime simplement évaluatif.

D'un point de vue comptable, ensuite, **les chefs de Cour d'appel (CA) se sont vus attribuer la qualité d'ordonnateurs secondaires**, alors que les préfets exerçaient auparavant cette compétence.

¹ Sénat, rapports d'information n° 478 (2004-2005) « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion » et n° 216 (2005-2006) « Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise », Roland du Luart.

Du point de vue de la dynamique de la dépense, la LFI pour 2006 avait limité ces frais dans une enveloppe de 370 millions d'euros, soit une diminution de 24 % par rapport au montant des crédits consommés en 2005. La tendance ainsi imprimée à ces dépenses tranchait nettement avec leur **augmentation massive au cours des années précédentes, analysée par votre rapporteur spécial dans son rapport d'information précité « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion »**. Entre 2002 et 2005, ces dépenses avaient en effet cru de 68 %.

2. Une évolution à nouveau à la hausse en 2009

Grâce aux efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions, **l'exercice 2006 avait permis de relever le défi de la maîtrise de la dynamique des frais de justice**. Leur consommation avait diminué de 22 % pour atteindre un montant de 379,4 millions d'euros, contre 487 millions d'euros en 2005. Ce mouvement de décrue avait, néanmoins, connu une interruption en 2007 avec une hausse de 2,4 % (388,6 millions d'euros).

Toutefois, **en 2008**, la dépense en frais de justice a connu un nouveau redémarrage à la hausse avec **une progression de 3,4 %** pour se fixer à **401,7 millions d'euros**.

L'exercice 2009 confirme ce redémarrage et témoigne même d'une accélération de la dépense, celle-ci ayant augmenté de **7,7 %** pour une consommation totale de **432,5 millions d'euros**.

a) Les frais de justice civile, commerciale et prud'homale

Les crédits consommés en 2009 au titre des frais de justice civile, commerciale et prud'homale s'élèvent à 59 millions d'euros, soit **une augmentation de 8,7 % par rapport à 2008 et un dépassement de 6,6 millions d'euros** par rapport à l'autorisation accordée en LFI.

Cette dynamique à la hausse de cette catégorie de frais de justice tient notamment à **la croissance des frais de justice commerciale** (+ 18,8 % entre 2008 et 2009) qui ont vu leur niveau de consommation passer de 30,3 millions d'euros en 2008 à 36 millions d'euros en 2009.

Cette expansion des frais de justice commerciale affecte tout particulièrement le poste « Autres rémunérations d'intermédiaires » (+ 19 %) du fait de la mise en œuvre, à partir de 2008, de **différentes réformes et de revalorisations tarifaires** par :

- le décret n° 2006-1709 du 23 décembre 2006 qui a supprimé la possibilité pour le greffier de commerce de demander aux parties une provision pour frais de procédure, et qui a de ce fait entraîné une augmentation des frais avancés par le Trésor public ;

- le décret n° 2007-812 du 10 mai 2007 relatif à la forfaitisation du tarif des greffiers de commerce qui prévoit désormais le paiement d'un acompte en début de procédure et non plus à l'issue de celle-ci.

Par ailleurs, **l'augmentation des procédures collectives, liée à la conjoncture économique** a également eu un impact direct sur le volume des frais de justice commerciale.

b) Les frais de justice pénale

En 2009, les frais de justice pénale demeurent **une composante essentielle des frais de justice** puisqu'ils en représentent plus des deux tiers.

L'exercice budgétaire se caractérise par **une augmentation de la dépense de 8,8 %** pour les frais de justice pénale, de sorte que l'enveloppe consacrée à ce poste de dépense se monte à 293,4 millions d'euros.

Il convient toutefois de relever que, dans le même temps, le nombre des affaires ayant reçu une réponse pénale a augmenté (*cf. infra* partie III).

Parmi les postes de dépenses connaissant la plus forte progression, on peut notamment distinguer :

- les frais médicaux (75,1 millions d'euros), en hausse de 3 % ;
- **les frais d'analyse génétique** (20,8 millions d'euros) qui enregistrent une augmentation de 19,1 % ;
- **les frais de traduction et d'interprétariat** (24,4 millions d'euros) en progression de 61,8 %. Cette très forte évolution s'explique essentiellement par les revalorisations tarifaires introduites par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 ;
- les frais de location de matériel d'interception (22,3 millions d'euros) qui subissent un alourdissement significatif de 31,6 %, en raison du perfectionnement de ce matériel et de l'augmentation du nombre des interceptions judiciaires.

3. Quelle trajectoire pour les frais de justice en 2010 ?

La LFI pour 2010 a ouvert une enveloppe de **395 millions d'euros** afin de couvrir l'ensemble des dépenses afférentes aux frais de justice au cours de l'exercice budgétaire 2010, en baisse de 3,4 % par rapport à 2009. A cette occasion, votre rapporteur spécial s'était interrogé sur la sincérité de cette prévision budgétaire, eu égard aux nouvelles difficultés en matière de maîtrise de la dépense liée aux frais de justice.

Votre rapporteur spécial s'inquiète donc de l'évolution, au cours de l'année 2010, de ce poste de dépenses. Il suivra, avec toute l'attention nécessaire, la consommation des crédits dédiés aux frais de justice jusqu'à la fin du présent exercice budgétaire.

C. LA BAISSÉ DE LA POPULATION SOUS ÉCROU

Au 1^{er} janvier 2010, l'administration pénitentiaire comptait **191 établissements pénitentiaires**.

L'année 2009 a vu le programme « 13 200 places » se poursuivre avec notamment la **livraison de sept établissements pour majeurs** correspondant à 5 038 places au total. En milieu fermé, l'année 2009 marque toutefois une rupture par rapport aux années précédentes. En effet, **la population prise en charge diminue de 2 %** en passant à 60 978 personnes écrouées détenues au 1^{er} janvier 2010. Les personnes écrouées non hébergées augmentent cependant fortement (+ 30,2 %) en atteignant le nombre de 5 111.

Cette évolution tient notamment à **la dynamique de la politique de développement des aménagements de peine** : le nombre de condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine a ainsi augmenté de 22,6 % pour atteindre 7 292 personnes. Cette augmentation résulte notamment d'un recours accru au placement sous surveillance électronique qui enregistre une progression de 30,8 % pour le bracelet fixe (4 489 mesures au 1^{er} janvier 2010).

Il convient enfin de souligner l'augmentation des effectifs de l'administration pénitentiaire, cette tendance poursuivie depuis plusieurs années traduisant un réel effort en faveur de ce programme. En 2009, **les effectifs ont ainsi cru de 1 315 ETPT**, l'administration pénitentiaire disposant au total de 32 371 ETPT.

D. LA DIFFICILE MAÎTRISE DU BUDGET DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ)

La LFI pour 2009 prévoyait une dépense de 317,9 millions d'euros en CP au titre de l'AJ. **Cette dotation se fondait sur une hypothèse de quasi stabilité des admissions**.

L'autorisation budgétaire initialement accordée a été dépassée puisque l'enveloppe de crédits consommés se monte à **318,9 millions d'euros**, soit un taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI de 100,3 %.

Dans ces conditions, **la baisse de 7,6 % du budget de l'aide juridictionnelle (275 millions d'euros) en LFI pour 2010 risque fort d'être contredite par la réalité**. L'hypothèse d'un rétablissement de crédits à hauteur de 24 millions d'euros au titre du recouvrement de l'AJ ne semble pas de nature à inverser fondamentalement la tendance.

En tout état de cause, **votre rapporteur spécial s'étonne de ne voir figurer dans le rapport annuel de performances (RAP) pour 2009 aucune estimation du nombre de bénéficiaires de l'AJ en 2009** et encore moins de remise en perspective sur les dernières années. Il considère que ces indications

sont pourtant indispensables à l'examen parlementaire de la performance du programme « Accès au droit et à la justice ». Il souhaite que le prochain RAP comble cette lacune.

Votre rapporteur spécial restera bien évidemment attentif au cours du prochain exercice à l'évolution du nombre d'admissions à l'AJ et considère, quoi qu'il en soit, urgente la réforme de ce système, comme il l'a indiqué dans son rapport « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »¹.

III. LES PROGRÈS DE LA PERFORMANCE

Dans le tableau d'ensemble de la performance de la mission « Justice » dressé pour 2009, votre rapporteur spécial souhaite insister sur quelques points essentiels caractérisant la gestion l'an dernier des différents programmes de la présente mission.

A. UNE JUSTICE JUDICIAIRE QUI AMÉLIORE LA RÉPONSE PÉNALE, MAIS RESTE CONFRONTÉE AU PROBLÈME DES DÉLAIS

L'une des principales réussites enregistrées par le programme « Justice judiciaire » réside dans la poursuite de **l'amélioration du taux de réponse pénale**, mesuré au niveau des TGI. Ce taux passe ainsi de 85,5 % en 2008 à **87,5 % en 2009**, pour une prévision arrêtée par le projet annuel de performances (PAP) pour 2009 à 84,5 %. Ce résultat est d'autant plus important qu'il traduit le souci de lutter efficacement contre la récidive. Il s'explique par la poursuite de la diminution du nombre de classements sans suite pour inopportunité des poursuites, mais également par une hausse des mesures alternatives (+ 3 points), les parquets ayant développé dans le cadre de la politique de systématisation de la réponse pénale des réponses graduées et adaptées.

Les délais moyens de traitement des procédures civiles connaissent en revanche **des évolutions contrastées selon le type de juridiction**. D'une manière générale, ces délais tendent toutefois à se stabiliser.

Devant la **Cour de cassation**, le délai moyen s'est légèrement dégradé entre 2008 et 2009 en passant de 15,1 mois à 15,3 mois. Il demeure cependant en-deçà de la prévision (16 mois).

Les **CA** présentent un délai moyen identique à celui de 2008 : 11,9 mois.

Une contre-performance doit être signalée au niveau des TGI, dont le délai moyen de 7,7 mois a non seulement dépassé la prévision (6,5 mois) mais se situe également au-delà du niveau de 2008 (7 mois). Le

¹ *Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).*

déploiement de la nouvelle chaîne pénale Cassiopée a certainement impacté défavorablement cet indicateur et votre rapporteur spécial sera attentif à son évolution en 2010.

Votre rapporteur spécial déplore en outre que le délai moyen des TI ne soit pas disponible dans le RAP et souhaite que la Chancellerie mette tout en œuvre pour remédier à cette lacune dans le prochain RAP.

La qualité des décisions rendues demeure à un niveau tout à fait satisfaisant. Ainsi, au civil, le taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer demeure à un niveau comparable à celui de 2008 tant au niveau des TGI que des CA : 2,4 % pour les décisions rendues par les TGI et 2,46 % pour les décisions rendues par les CA (contre, respectivement, 2,3 % et 2,6 % en 2008).

Cette année encore, votre rapporteur spécial regrette le caractère incomplet du volet « performances » du programme « Justice judiciaire ». En effet, plusieurs sous-indicateurs ne sont pas renseignés et ne permettent donc pas de porter un éclairage parfait sur l'efficacité de l'institution judiciaire en 2009. Ainsi, par exemple, l'indicateur 2.6 mesurant « *le nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur* » n'apporte-t-il aucune information concernant les CA et les TGI, seul le niveau de la Cour de cassation étant pris en compte (180 affaires pénales traitées par magistrat).

En conséquence, **votre rapporteur spécial souhaite que le ministère de la justice déploie tous les efforts nécessaires pour qu'à l'avenir tous les éléments statistiques soient disponibles au moment de la réalisation du RAP de la mission.**

B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ

Dans **la continuité des résultats obtenus en 2007 et 2008**, l'administration pénitentiaire maintient son bon niveau de performance en termes de sécurité de ses établissements.

Ainsi, **le nombre d'évasions sous garde pénitentiaire directe** est de seulement 21 en 2009. Ce résultat est d'autant plus satisfaisant qu'il doit être remis en perspective du nombre de journées de détention qui s'élève à 23 050 504. Il témoigne de l'efficacité de la politique menée en matière de gestion des affectations des détenus et de sécurisation des établissements.

En lien avec le taux de surpopulation carcérale, régulièrement dénoncé par votre rapporteur spécial, **le taux d'incidents pour 10.000 détenus** est passé de 24,9 en 2008 à 18 en 2009.

Enfin, **votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que le pourcentage de personnes placées sous écrous et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (placement sous surveillance électronique,**

placement extérieur, semi-liberté) a progressé en passant de 11,8 % en 2008 à 13,4 % en 2009, soit un niveau proche de la cible fixée par le PAP pour 2009 (14 %).

C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) PROGRESSE DANS L'OPTIMISATION DE SES MOYENS

En 2009, la PJJ a poursuivi de manière satisfaisante **l'optimisation du parcours des jeunes** dont elle a la charge. Cet objectif, majeur pour cette direction du ministère de la justice et des libertés, dépend grandement de la réactivité des services et trouve une traduction concrète dans les délais de prise en charge. Ainsi, dans le secteur public de la PJJ, le délai des mesures d'investigation au civil s'est stabilisé à 15 jours, soit une durée égale à celle constatée en 2008. On peut toutefois regretter qu'au pénal ce délai ait augmenté pour passer de 13 jours en 2008 à 17 jours en 2009.

Des marges de manœuvre ont également pu être dégagées en matière de taux d'occupation des établissements du secteur public comme du secteur associatif habilité (SAH). Le taux d'occupation des **centres éducatifs fermés (CEF)** se fixe à un niveau identique à celui de 2008, soit 73 % (pour une cible de 78 %). En revanche, le taux d'occupation dans les unités éducatives d'hébergement a gagné 4 points pour atteindre 68 %.

D. LA CONFIRMATION DE L'AMÉLIORATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DÉLAIS D'ADMISSION À L'AJ

Confirmant la tendance dont s'était déjà félicité votre rapporteur spécial en 2008, le délai moyen de traitement des dossiers de demande d'admission à l'AJ a à nouveau reculé en 2009 puisqu'il s'est établi à **50 jours** contre 54 jours l'année précédente.

Votre rapporteur spécial se félicite des progrès ainsi réalisés par les bureaux d'AJ (BAJ) et tient, à cet égard, à souligner les effets positifs d'un **meilleur suivi de cette procédure**. Ainsi, courant 2006, il avait été demandé aux chefs de cour et aux présidents de BAJ d'assurer un suivi trimestriel de ces dossiers et de mettre en place, pour tous les bureaux dépassant le délai cible (60 jours) de plus de 2 mois, des mesures pour s'en rapprocher (redéploiements internes de personnels et homogénéisation de l'enregistrement des demandes).

En revanche, il convient également de constater que **le taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ peine à s'améliorer**. Alors qu'il n'était que de 8,6 % en 2008, il est même redescendu à 8 % en 2009, pour une prévision de 10 %.

Le compte-rendu de l'audition, le 15 juin 2010, de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'annexe 2009 (Mission « Justice ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100614/fin.html#toc3>

**MISSION « MÉDIAS »
ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE
« AVANCES À L’AUDIOVISUEL »**

M. Claude Belot, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L’EXERCICE 2009	287
A. UN FINANCEMENT MIXTE DE LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE	287
B. UNE PERFORMANCE ATTENDUE DANS UN CONTEXTE GLOBAL DE RÉFORMES	288
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	289
A. LA MISSION « AVANCES À L’AUDIOVISUEL » : 2009, UNE ANNÉE DE TRANSITION.....	289
1. <i>Le programme 841 « France Télévisions » : un retour à l’équilibre inespéré</i>	291
2. <i>Le programme 842 « Arte France » : une gestion rigoureuse</i>	294
3. <i>Le programme 843 « Radio France » : un renforcement de la situation financière</i>	295
4. <i>Le programme 844 « Contribution au financement de l’action audiovisuelle extérieure » : la poursuite des réformes en 2009</i>	296
5. <i>Le programme 845 « Institut national de l’audiovisuel » : la constance de la performance</i>	296
6. <i>Le programme 846 « Passage à la télévision tout numérique » : un versement supplémentaire en 2009 de 35 millions d’euros</i>	297
B. LA MISSION « MÉDIAS » : DES ENGAGEMENTS TENUS PAR L’ETAT APPELANT, DE MANIÈRE GLOBALE, LA POURSUITE DES EFFORTS DE GESTION	298
1. <i>Le programme 180 « Presse » : un plan massif de soutien mis en œuvre à la suite des Etats généraux.</i>	298
2. <i>Le programme 312 « Soutien à l’expression radiophonique locale » : la poursuite de la consolidation du secteur associatif radiophonique</i>	301
3. <i>Le programme 313 « Contribution au financement de l’audiovisuel public » : la diminution de la dotation budgétaire de 35 millions d’euros</i>	302
4. <i>Le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » : le renforcement de la présence française dans le monde</i>	303

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2009

A. UN FINANCEMENT MIXTE DE LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE

Les crédits de la politique de communication audiovisuelle relèvent de **deux missions** : « Médias » et « Avances à l'audiovisuel ».

Au sein du budget général de l'Etat, la mission « Médias » (1,17 milliard d'euros en autorisations d'engagement, AE, et 1,16 milliard d'euros en crédits de paiement, CP) regroupe :

- les **aides directes à la presse** et les abonnements de l'Etat à **l'Agence France-Presse (AFP)** qui forment le **programme 180 « Presse »**, soit 441,19 millions d'euros en AE et 435,71 millions d'euros en CP en exécution ;

- les crédits du **programme 115 « action audiovisuelle extérieure »** (246,97 millions d'euros en AE et en CP), qui visent à financer la société « Audiovisuel extérieur de la France » (AEF), ses filiales France 24 et RFI et son partenaire TV5 Monde ainsi que la radio franco-marocaine Médi 1 ;

- les crédits du **programme 312, « soutien à l'expansion radiophonique locale »** soit 27,57 millions d'euros et en CP ;

- la dotation du **programme 113 « contribution au financement de l'audiovisuel »** soit 458 millions d'euros en AE et en CP.

Hors budget général de l'Etat, le compte spécial « Avances à l'audiovisuel public » (2,99 milliards d'euros en AE et en CP) retrace principalement les opérations de financement des organismes de l'audiovisuel public par la contribution audiovisuelle publique (anciennement « redevance audiovisuelle ») :

- Programme 841 : **France Télévisions** (2,03 milliards d'euros) ;

- Programme 842 : **Arte France** (232,34 millions d'euros) ;

- Programme 843 : **Radio France** (559,69 millions d'euros) ;

- Programme 845 : **l'Institut national de l'audiovisuel (INA)** (86,17 millions d'euros).

Il retrace également les crédits affectés au **financement de l'action audiovisuelle extérieure** (65,28 millions d'euros) (programme 844) ainsi qu'au **passage à la télévision tout numérique** (15 millions d'euros) (programme 846).

B. UNE PERFORMANCE ATTENDUE DANS UN CONTEXTE GLOBAL DE RÉFORMES

Votre rapporteur spécial, à titre liminaire, tient à souligner toute la complexité d'évaluer les performances des présentes missions en raison des réformes majeures que le secteur de l'audiovisuel a connues récemment.

Ainsi, s'agissant de l'audiovisuel extérieur, l'année 2009 a permis de finaliser la constitution du groupe audiovisuel extérieur de la France (AEF) autour de la société holding AEF. Les réorganisations capitalistiques ont été achevées. La société AEF détient 100 % de RFI et France 24, ainsi que 49 % de TV5 Monde.

La loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle¹ a marqué une étape importante dans la réforme de France Télévisions. Prévoyant la suppression progressive des recettes publicitaires, elle conduit à un changement de modèle économique du nouveau groupe. 2009 a été également marquée par la préparation de la transformation de France Télévisions en entreprise unique. Un nouveau cahier des charges a été publié le 25 juin 2009. Un avenant au contrat d'objectifs et de moyens (COM) a été élaboré afin de couvrir la période 2009-2012.

Quant au secteur de la presse, il est, comme l'ensemble de l'économie, confronté à la crise. Le niveau des recettes publicitaires a diminué de 18,4 % pour l'ensemble de ce secteur² entre 2008 et 2009. En effet, les annonces sont en forte régression³, si ce n'est en voie de disparition dans certains secteurs de la presse écrite, au profit de l'Internet, entraînant à terme une possible recomposition au profit de la presse gratuite d'annonces.

Votre rapporteur spécial juge que **les pouvoirs publics ont accordé les moyens suffisants aux différents organismes** afin d'une part, de leur permettre de remplir leur mission de service public, et d'autre part, de faire face aux défis technologique et concurrentiel que leur impose la transformation du secteur audiovisuel. Il attend en retour que **l'ensemble des réformes génère des synergies tant économiques que fonctionnelles** afin de renforcer la qualité du service public ainsi rendu.

¹ Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision

² A l'exception de la presse quotidienne régionale qui a enregistré une réduction de 10,2% sur la même période.

³ En baisse de 19,4% entre 2008 et 2009.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LA MISSION « AVANCES À L'AUDIOVISUEL » : 2009, UNE ANNÉE DE TRANSITION

A titre liminaire, votre rapporteur spécial précise que **cette mission retrace** :

- en **dépenses**, le montant des avances accordées à France Télévisions, Arte France, Radio-France, AEF, l'INA et le passage à la TNT ;

- en **recettes**, les remboursements d'avances correspondant au produit de la redevance audiovisuelle¹, d'une part, et le montant des exonérations de redevance audiovisuelle pris en charge par le budget général de l'Etat, d'autre part.

Evolution des encaissements de la contribution audiovisuelle publique de 2007 à 2009

(en millions d'euros)

	Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2009
Encaissements bruts	2 387,7	2 419,1	2 488,6
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	42,8	49,3	29,8
Encaissements nets de redevance	2 344,9	2 369,8	2 458,8
Dégrèvements de redevance audiovisuelle pour motifs sociaux pris en charge par le budget général	445,5	520,9	538,8
Total des recettes du compte de concours financiers	2 790,4	2 890,7	2 997,6

Source : d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour la mission « Avances à l'audiovisuel public »

Le montant versé aux organismes de l'audiovisuel public dans le cadre du compte de concours a augmenté de 3,18 % par rapport à 2008 (hors crédits destinés au groupement d'intérêt public « passage à la TNT »).

La consommation des crédits de paiement du compte spécial « Avances à l'audiovisuel » s'élève en 2009 à **2 997,64 millions d'euros**, soit un écart infime de 93 965 euros par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale. 69 % des recettes issues de la contribution à l'audiovisuel public bénéficient à France Télévisions. 19 % des ressources du compte sont versés à Radio France. Arte France a consommé 8 % de la totalité des crédits ouverts dans le cadre du compte spécial.

¹ Déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances.

Crédits ouverts et dépenses effectives en 2009 pour chaque programme en AE et CP

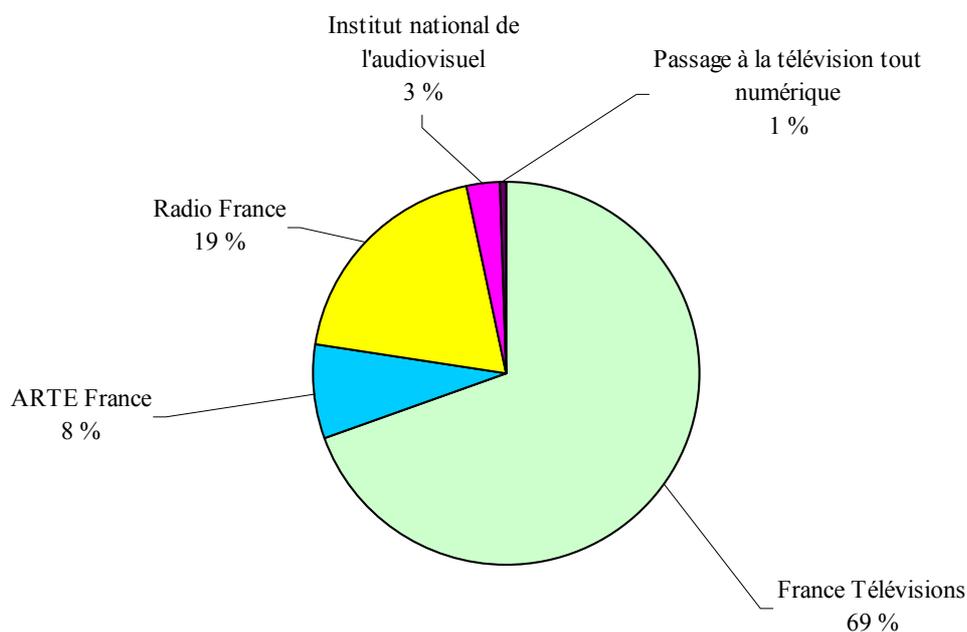
(en millions d'euros)

	LFI 2009	Crédits ouverts	Dépenses nettes
Prog 841 - France télévisions	2 039,1	2 039,1	2 039,1
Prog 842 - Arte France	232,3	232,3	232,3
Prog 843 - Radio France	559,7	559,7	559,7
Prog 844 - Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	65,3	65,3	65,3
Prog 845 - INA	86,2	86,2	86,2
Prog 846 - Passage à la télévision tout numérique	15,0	15,0	15,0
Total mission	2 997,6	2 997,6	2 997,6

NB : les montants indiqués sont TTC. Les montants inscrits aux comptes de résultat des organismes sont HT.

Source : Note de la Cour des comptes sur l'exécution de la mission « Médias »

Répartition par programme des crédits de paiement consommés en 2009



Source : d'après les données du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

1. Le programme 841 « France Télévisions » : un retour à l'équilibre inespéré

a) Une trajectoire de charges respectée

Votre rapporteur spécial se félicite du retour à l'équilibre de France Télévisions en 2009 alors que le plan d'affaires ne prévoyait le retour à l'équilibre opérationnel qu'en 2011 et à l'équilibre net qu'en 2012.

En effet, le résultat net avant impôts est de 23,6 millions d'euros¹ au lieu d'un déficit 135,4 millions d'euros inscrit dans le budget de 2009 et d'un déficit de 98,3 millions d'euros dans le plan d'affaires. Il convient de souligner que le premier a été adopté lors du conseil d'administration du 16 décembre 2008 alors que le second a été présenté au conseil d'administration du 2 juin 2009.

Le rétablissement financier est essentiellement dû à un **surplus de recettes, publicitaires et de parrainage, supérieures de 144,9 millions d'euros aux prévisions**. Ce dépassement des objectifs apparaît être le fruit de plusieurs facteurs. France Télévisions a enregistré une meilleure résistance des audiences par rapport aux autres chaînes historiques privées. De surcroît, il convient de saluer la performance de la régie ainsi que l'efficacité de son positionnement commercial. Elle a su valoriser la structure d'audience de France Télévisions.

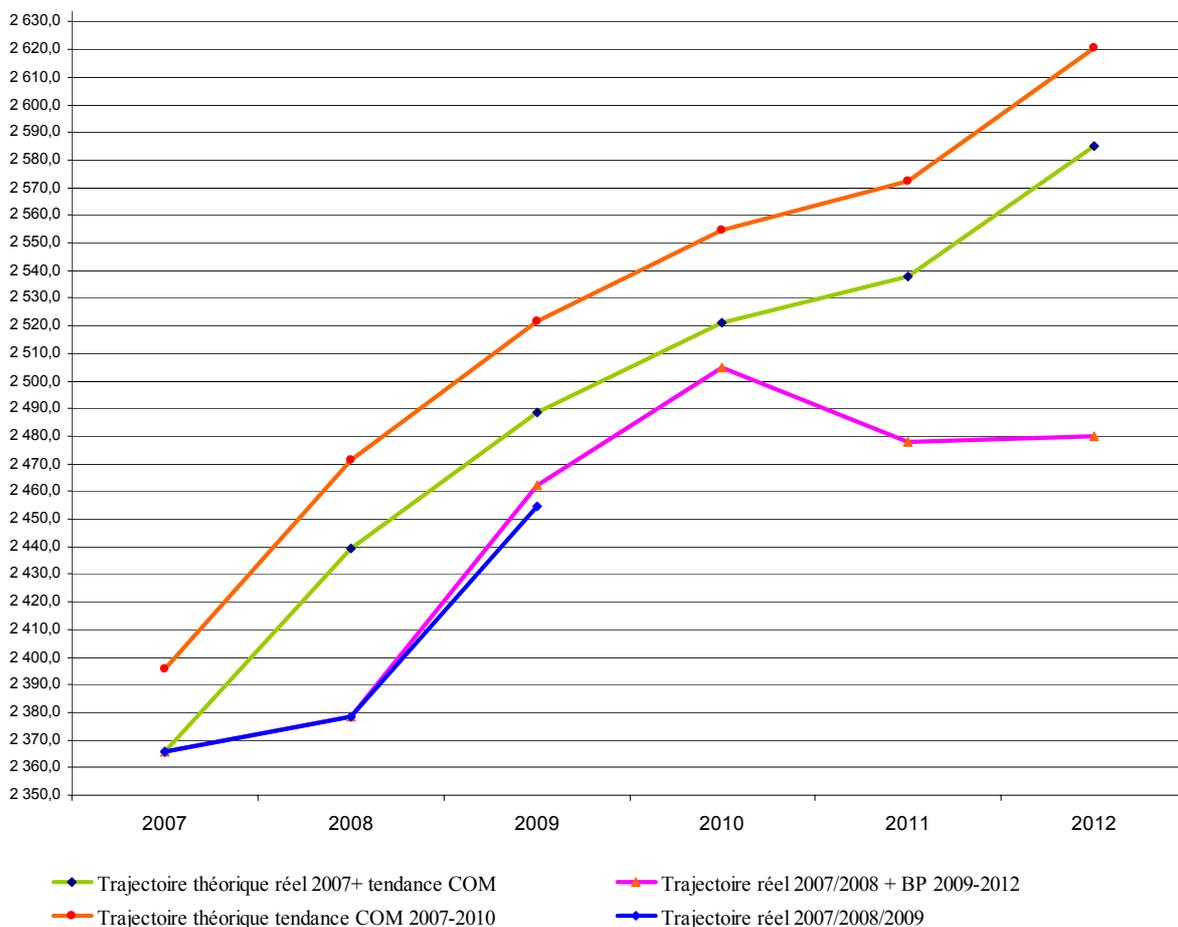
En conséquence, les « résultats opérationnels des autres activités » (producteur, régies publicitaires, gestion de droits et autres activités) sont très nettement supérieurs au budget initial ainsi qu'au plan d'affaires. **Votre rapporteur spécial se félicite également du retour à l'équilibre de la filière production (anciennement France 3)** ainsi que des bons résultats de la distribution avec notamment le documentaire « Apocalypse ».

b) Une performance encourageante

Si votre rapporteur spécial observe dans le cadre de sa mission de contrôle budgétaire, menée avec sa collègue Catherine Morin-Desailly pour la commission de la culture, que **France Télévisions a maîtrisé sa trajectoire de charges**, comme en témoigne le graphique ci-dessous, il souhaite toutefois que **l'entreprise poursuive sa politique de réductions des coûts, tout en maintenant la qualité de sa grille**.

¹ Le résultat net après impôts est de 19,6 millions d'euros.

Trajectoire de charges de France Télévisions



Source : France Télévisions

Votre rapporteur spécial observe un réel effort de maîtrise des coûts grâce notamment à la mise en œuvre de synergies générées dans le cadre de l'entreprise unique. La mutualisation des moyens permet non seulement une meilleure prévision des besoins de l'ensemble du groupe mais également des économies d'échelle.

Une politique d'audit des programmes de flux (divertissements, jeux et magazines) a été mise en œuvre depuis 2008 de manière systématique. Elle a conduit à des baisses de prix de l'ordre de 5 % à 10 %. Votre rapporteur spécial considère que **cette pratique doit être étendue aux programmes de stock**.

Cependant, France Télévisions doit **poursuivre ses efforts de transparence en matière de procédure d'achat**. La Cour des comptes avait noté¹ que « *l'analyse des devis est en effet menée sur un mode informel (c'est-à-dire qu'elle n'est ni écrite, ni contradictoire, ni documentée)*. »

¹ Rapport de la Cour des comptes d'octobre 2009 intitulé « France Télévisions et la nouvelle télévision publique ».

S'agissant des coûts de transition générés en 2009, ils s'élèvent à 18,4 millions d'euros¹ au lieu d'une prévision d'un montant de 34 millions d'euros. Votre rapporteur spécial s'interroge sur l'ampleur de tels coûts à venir.

Des incertitudes pèsent en effet sur la trajectoire de charges de France Télévisions. Il s'agit du coût *in fine* de la négociation des conventions collectives. Il apparaît en effet que **France Télévisions a fait le choix de privilégier le maintien d'un bon climat social afin de ne pas entraver la création de l'entreprise unique.**

Or, cette stratégie de mise en œuvre d'une organisation transversale et matricielle à moyens humains constants², sans obligation de mobilité géographique ou fonctionnelle ne peut générer des synergies que par le redéploiement des ressources humaines plutôt que par des économies nettes. En conséquence, **un tel plan d'action devra nécessairement entraîner des ajustements**, notamment dans le cadre de France 3 qui représente plus de la moitié des effectifs du Groupe.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial tient à souligner les disparités du coût des grilles régionales parfois sans justification éditoriale apparente. **L'entreprise unique ne doit pas se réduire à une simple réforme juridique.**

Enfin, il convient de souligner que **la traduction budgétaire du projet de média global demeure modeste en 2009.** Son coût de grille est de l'ordre de 8 millions d'euros en 2009. Ce défi technologique ne saurait se résumer à la mise en œuvre de 24 web-TV régionales et de la plateforme Pluzz en juillet 2010. Cette stratégie est aujourd'hui financée par redéploiement des économies à réaliser dans le cadre de l'entreprise unique.

Au total, le montant des dépenses strictement relatives au renforcement numérique et du global média programmé par le plan d'affaires programme à l'horizon 2012 s'élève à 121,2 millions d'euros³.

Enfin, à partir de 2009, France Télévisions a bénéficié **d'un financement complémentaire à la dotation issue du programme 313** du compte de concours financier en raison des pertes de recettes commerciales générées par la disparition progressive de la publicité. **Le montant de la dotation a été fixé à 450 millions d'euros en loi de finances initiale.** En raison d'encaissement de recettes publicitaires supérieures aux prévisions, le montant de **la dotation versée en 2009 s'élève à 415 millions d'euros.**

¹ Au sens du plan d'affaires.

² Les ETP sont en baisse : 10 733 contre 10 900 en 2008 et 10 960 au budget 2009.

³ Hors dépenses de sous-titrage et d'audio description.

2. Le programme 842 « Arte France » : une gestion rigoureuse

L'exécution budgétaire d'Arte France est pleinement satisfaisante. Elle a consommé en 2009 l'intégralité de ses crédits de paiements en AE et en CP, soit 232,34 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial tient à saluer une fois de plus la gestion rigoureuse des crédits alloués à Arte France ainsi que la transparence de sa communication en ce domaine.

Conformément à son contrat d'objectifs et de moyens (COM) (2007/2011), Arte France a maintenu la part des dépenses de personnels dans les ressources à moins de 7,7 % en 2009, soit 7,4 %. La part de ses frais de structures dans les ressources s'élève à 2,44 % en 2009, soit moins de 2,85 %, tel que prévu par le COM.

Elle a augmenté le montant de ses ressources propres¹ de 2,3 millions d'euros en 2007 à 2,9 millions d'euros en 2009² soit une progression de 26 %. Elle a également dépassé son objectif de recettes commerciales³ de 300 000 euros avec 1,5 million d'euros en 2009.

Quant à l'audience, si celle de l'ensemble des chaînes historiques s'est érodée en journée, à l'exception de France 5, celle d'Arte France demeure stable. Néanmoins, votre rapporteur spécial appelle de ses vœux **la poursuite d'une programmation de qualité, tout à la fois éclectique et susceptible de rencontrer une large cible** afin de permettre de renforcer son taux d'audience, à l'image de la diffusion de l'opéra « Carmen », en direct de la Scala de Milan qui a réalisé une part de marché de 3,4 %. « Le deuxième souffle » de Jean-Pierre Melville a enregistré 10,3 % de part de marché, quant à « Parle avec elle » de Pedro Almodovar, il a affiché un score de 5,7 % de part de marché.

Votre rapporteur spécial salue également la stratégie d'Arte France qui lui a permis en 2009 de renforcer sa présence sur Internet. Il s'agit notamment du site Arte France.tv, sur lequel les visites ont progressé de 36 %⁴ ainsi que de celui d'Arte France + 7 qui permet le visionnage des programmes gratuitement pendant une semaine. Le nombre de vidéos visionnées y a augmenté de 50 % en 2009 par rapport à 2008. En janvier 2010, le cap des 3 millions de vidéos vues mensuelles a été franchi.

Arte France a également lancé en mai 2009 une nouvelle plateforme légale dédiée au spectacle vivant « Arte France liveweb ». Ce site noue des partenariats avec les milieux du spectacle vivant en France et en Allemagne et

¹ Recettes commerciales et produits financiers.

² Le COM prévoyait 2,1 millions d'euros de ressources propres pour 2009.

³ Ventes de programmes à l'international en marge brute soit le chiffre d'affaires moins les charges directes liées à l'activité.

⁴ 105 000 visites par jour France et Allemagne.

propose avec l'accord des ayants-droits des captations de spectacles en direct ou en différé.

En 2009, le chiffre d'affaires de la **plateforme légale de téléchargement de vidéo à la demande grand public Arte France VOD** a augmenté de 46 % en valeur et de 70 % en volume par rapport à l'année 2008. A la fin 2009, cette offre VOD payante sur Internet permet de regarder (en locatif et en définitif) plus de 2 000 heures de programmes. Cette offre est essentiellement constituée d'œuvres françaises et européennes (91,4 % du catalogue fin 2009). 50 % des internautes ont moins de quarante ans.

3. Le programme 843 « Radio France » : un renforcement de la situation financière

Le programme « Radio France » a consommé en 2009 la totalité des crédits ouverts en loi de finances initiale, soit **559,69 millions d'euros** en AE et en CP.

L'année a été marquée par l'élaboration du plan stratégique ainsi que le lancement le 8 juin de la première tranche du chantier de réhabilitation de la maison de Radio France. Son coût prévisionnel d'investissement s'élève à 351 millions d'euros, en euros courants. Il convient d'y ajouter un budget de fonctionnement estimé à 115 millions d'euros. La programmation de la fin des travaux est prévue à février 2016.

L'exécution budgétaire en 2009 révèle une amélioration des résultats par la poursuite des efforts de maîtrise des charges. Un abondement exceptionnel de l'Etat a permis au groupe de faire face à un contexte publicitaire difficile. Une dotation exceptionnelle de 8 millions d'euros issue du programme 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel public » de la mission « Médias » est venue compléter les ressources de Radio France.

Radio France a présenté un résultat d'exploitation positif qui a progressé de 2,3 millions d'euros par rapport à 2008 pour s'établir à 3,6 millions d'euros en 2009. Le résultat net s'élève à 5,7 millions d'euros. En conséquence, votre rapporteur spécial se félicite de **l'amélioration des résultats de l'année 2009 qui ont renforcé la situation financière** du groupe lui permettant d'aborder plus sereinement les défis de la période 2010 à 2014, tels que l'adaptation à un univers multimédia ainsi que le chantier de réhabilitation de la maison Radio France.

Premier groupe radiophonique français, il a atteint ses objectifs avec une audience cumulée de 25,8 %, soit 13,4 millions d'euros d'auditeurs en moyenne par jour. Il est parvenu à faire face à la concurrence directe des nouveaux acteurs de l'information sur le web. Votre rapporteur spécial salue l'initiative de Radio France en matière de multimédia qui a conduit à la **refonte de certains sites internet ainsi que du portail du groupe**. Une **plateforme générique web devrait intégrer l'ensemble des sites**.

4. Le programme 844 « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » : la poursuite des réformes en 2009

Les crédits du programme 844 du compte d'avances sont complétés par ceux du programme 115 de la mission « Médias » (cf. ci-dessous). Au total, les crédits versés à AEF s'élèvent en 2009 à **309,8 millions d'euros** hors taxes, soit une augmentation de 4,69 % par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale. Hors financement du plan global de modernisation de RFI qui a donné lieu à une dotation exceptionnelle, les crédits versés s'élèvent à 300 millions d'euros hors taxes répartis de la façon suivante :

Répartition des ressources publiques en 2009 entre les entités d'AEF

(en millions d'euros hors taxes)

Ressources publiques	Exécution 2009	Budget 2010
AEF	5,6	5,4
France 24	91,8	102,4
RFI	132,0	132,4
TV5 Monde	70,6	72,4
Total	300,0	312,6

Source : Direction générale des médias et des industries culturelles

Les crédits issus du programme 844 ont été consommés en **intégralité** en 2009, soit 65,28 millions d'euros.

La progression des crédits ainsi accordés à ce programme est destinée à permettre au groupe AEF de poursuivre ses nombreux chantiers de modernisation. Il s'agit tout d'abord de RFI, dont la situation financière s'est assainie en 2009, mais demeure néanmoins toujours déficitaire. 2009 constitue en outre la première année de mise en œuvre du plan stratégique 2009-2012 par TV5 Monde dont l'objectif est de développer la dimension de média global. Le groupe doit également poursuivre la réalisation des synergies entre les entités qu'il fédère.

5. Le programme 845 « Institut national de l'audiovisuel » : la constance de la performance

Votre rapporteur spécial relève que l'INA a consommé la totalité des crédits en AE et en CP prévus en loi de finances initiale, soit 86,17 millions d'euros en 2009.

Il note que l'INA a subi en 2009 une détérioration de ses ressources due aux effets de la crise économique. Son chiffre d'affaires est en effet inférieur de 2,9 millions d'euros aux prévisions en s'établissant à 38,1 millions d'euros.

En dépit de cette dégradation, l'Institut est parvenu à maîtriser ses charges de personnel. En effet, ces dernières rapportées aux dépenses totales s'élèvent à 54,7 %, soit 2,1 % en dessous de la prévision. Il en va de même des frais généraux qui sont conformes à la prévision. Ils représentent 3,7 % des charges d'exploitation.

6. Le programme 846 « Passage à la télévision tout numérique » : un versement supplémentaire en 2009 de 35 millions d'euros

Le programme 846 a pour objet de financer l'arrêt progressif de la diffusion analogique des chaînes ainsi que le remplacement de cette diffusion hertzienne terrestre analogique par la Télévision numérique terrestre (TNT).

Après des opérations pilotes menées notamment à Coulommiers, Kaisersberg et dans le Nord Cotentin, **l'Alsace a été la première région métropolitaine** à passer avec succès, dans la nuit du 2 au 3 février 2009, à la TNT. Les régions de Basse-Normandie, des Pays-de-la-Loire et de Bretagne ont suivi respectivement le 9 mars, le 18 mai et le 8 juin 2009. L'arrêt de la diffusion de la télévision analogique sur l'ensemble du territoire est prévu au 30 novembre 2011.

Le coût global de ce déploiement s'élève à 333 millions d'euros sur l'ensemble de la période. L'ensemble des crédits en AE et en CP, soit 15 millions d'euros en 2009, a été consommé. Ces crédits sont destinés à financer les dépenses d'information et d'accompagnement (assistance technique, aide financière) des foyers.

Par ailleurs, 35 millions d'euros ont été versés en 2009, depuis le programme 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel ». Ce versement supplémentaire vise à financer les premières dépenses des fonds d'aides aux populations les plus fragiles, ainsi que celles se trouvant dans des zones privées de TNT. L'ensemble de ce dispositif est géré par le Groupement d'intérêt public (GIP) « France Télé Numérique » constitué entre les chaînes de télévisions analogiques nationales et l'Etat.

Il convient également de souligner que l'adoption de l'ordonnance du 26 août 2009¹ permet de préciser le contour du futur paysage audiovisuel ultramarin. Huit chaînes publiques (Télé Pays, France 2, France 3, France 4, France 5, France Ô, France 24, Arte France) et jusqu'à deux chaînes locales privées seront ainsi diffusées en qualité numérique dans tous les départements et collectivités d'Outre-mer. Par ailleurs, l'arrêt complet de la diffusion analogique des chaînes aura lieu comme en métropole d'ici le 30 novembre 2011.

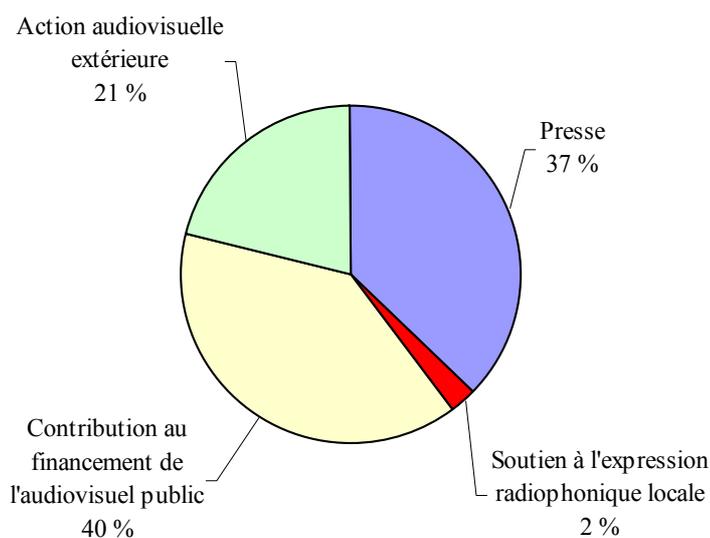
¹ Ordonnance n° 2009-1019 du 26 août 2009 portant extension et adaptation outre-mer des dispositions relatives à la télévision numérique terrestre.

S'agissant de la performance du programme, votre rapporteur spécial fait valoir qu'en-dehors des deux indicateurs du respect du calendrier et de l'information de la population, **le succès de l'opération du passage à la TNT dépend en grande partie du comportement des téléspectateurs ainsi que de leur adhésion au processus.**

B. LA MISSION « MÉDIAS » : DES ENGAGEMENTS TENUS PAR L'ETAT APPELANT, DE MANIÈRE GLOBALE, LA POURSUITE DES EFFORTS DE GESTION

Les crédits de paiements consommés dans le cadre de la mission « Médias » s'élèvent en 2009 à **435,17 millions d'euros**. **Trois programmes bénéficient de près de 98 % des crédits de la mission** : le programme 313 « contribution au financement de l'audiovisuel public » (40 %), le programme 180 « presse » (37 %) et le programme 115 « action audiovisuelle extérieure » (21 %).

Répartition par programme des crédits de paiement consommés en 2009



Source : d'après les données du rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009 « Médias »

1. Le programme 180 « Presse » : un plan massif de soutien mis en œuvre à la suite des Etats généraux.

a) Une exécution rapide des mesures de soutien d'aide à la presse

Les crédits du programme 180 « Presse », composés des aides directes à la presse et des abonnements de l'Etat à l'Agence France-Presse (AFP), s'élèvent au total, en exécution, à près de **441,19 millions d'euros en AE** et **435,71 millions d'euros en CP** contre 266,3 millions d'euros en AE

et 274,05 millions d'euros en CP en 2008. Ce résultat représente une augmentation de 59 % des crédits consommés en 2009 par rapport à 2008. Cette forte progression s'inscrit dans une politique de soutien entreprise depuis 2006 comme l'illustre le tableau ci-après :

Evolution des aides à la presse

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Intervention engagée	97,8	223,2	154,8	167,2	329,8
Intervention payée	97,7	145,6	154,3	164,6	324,3

Source : Note de la Cour des comptes sur l'exécution de la mission « Médias »

Cette croissance des dotations profite essentiellement aux aides à la presse puisqu'elles représentent la mise en œuvre de certaines propositions des Etats généraux de la presse. Ces dernières visent à **renforcer la diffusion, le pluralisme et la modernisation de la presse**, notamment par :

- une aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale (IPG) ;
- une aide au développement des services en ligne des entreprises de presse ;
- une aide à la modernisation des diffuseurs de presse.

Votre rapporteur spécial relève que ce plan de soutien peut être qualifié d'exceptionnel puisque les crédits de paiement des aides à la presse progressent de 95 % par rapport à la dotation inscrite en loi de finances initiale. Il tient néanmoins à rappeler que **le budget avait été préparé avant les conclusions des Etats généraux** qui ont permis de prendre l'exacte mesure de l'ampleur du nécessaire effort à fournir.

Ouverture de crédits dans le cadre de la loi de finances rectificative du 20 avril 2009

(en millions d'euros)

	AE	CP
Compensation du manque à gagner pour La Poste, en raison du report d'un an de la mise en œuvre des accords presse-Poste de juillet 2008	25,4	25,4
Renforcement de l'aide au portage de la presse	61,8	61,8
Accroissement de l'aide à la modernisation de la diffusion et à l'informatisation du réseau	11,3	11,3
Aide au développement des services en ligne des entreprises de presse	19,7	19,7
Participation de l'Etat à la mesure permettant à tout jeune de 18 ans de bénéficier d'un abonnement gratuit d'un an à un quotidien l'année de sa citoyenneté	5,0	5,0
Aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse	27,6	27,6
Décret d'avance du 9 novembre 2009		
Complément de financement de l'aide exceptionnelle aux diffuseurs de presse pour permettre de couvrir les 14 500 bénéficiaires contre 7 000 estimés initialement	25,0	-
Loi de finances rectificative du 30 décembre 2009		
Versement à la sécurité sociale de la compensation due au titre de la mesure d'exonération de charges sociales patronales pour les porteurs de presse	7,7	7,7
Financement en CP d'une partie de l'aide exceptionnelle aux diffuseurs	-	4,8
Total	183,5	163,3

Source : Note de la Cour des comptes sur l'exécution de la mission « Médias »

Si votre rapporteur spécial se félicite d'une mise en œuvre rapide des mesures, **il précise que ces aides doivent trouver leur traduction dans les réformes structurelles nécessaires à la modernisation du secteur.**

S'agissant de l'AFP, il convient de rappeler qu'un nouveau contrat d'objectif et de moyens a été signé le 18 décembre 2008. Le montant des abonnements de l'Etat à l'AFP est fixé à 111,38 millions d'euros, en progression de 1,8 % par rapport à 2008. L'intégralité des crédits a été consommée.

b) Une performance à renforcer

Votre rapporteur spécial relève tout d'abord que sans un tel plan massif de soutien, le secteur de la presse aurait été confronté à de graves difficultés dans un contexte général de forte érosion des ventes aggravé par la crise économique et financière. La baisse des ventes de la presse payante s'est aggravée en 2009 (- 3,30 % contre - 2,20 % en 2008). Votre rapporteur spécial se félicite néanmoins de la vitalité de la presse hebdomadaire régionale qui a permis la création de neuf titres en 2009.

De surcroît, il convient de souligner que la politique divergente des prix de vente pratiqués par les éditeurs¹ ainsi que la concurrence induite par la gratuité menacent de fragiliser l'ensemble du circuit de distribution de la presse par la faiblesse accrue de la rémunération des agents de la vente.

Cependant, votre rapporteur spécial s'interroge sur le ciblage des aides et l'effet de levier qui en résulte. L'évolution entre 2008 et 2009 de la diffusion des titres les plus aidés est négative² (- 3,22 %), à l'instar de l'ensemble des titres qu'ils soient aidés ou non (- 2,76 %). En conséquence, votre rapporteur spécial observe que l'impact des aides demeure modeste.

Il constate également³ qu'un **euro de fonds publics finance des projets d'un montant trois fois supérieur en 2009**. Cet effet s'est donc stabilisé l'année dernière. Il est cependant inférieur aux prévisions du projet annuel de performance (4,3). Enfin, il convient de souligner que cet indicateur ne couvre que 11,3 % des aides à la presse. Votre rapporteur spécial déplore donc ne pas disposer d'un indicateur plus global afin de mesurer l'effectivité du ciblage des aides, compte tenu des montants ainsi alloués.

2. Le programme 312 « Soutien à l'expression radiophonique locale » : la poursuite de la consolidation du secteur associatif radiophonique

L'année 2009 marque la budgétisation des crédits du programme, qui jusqu'au 31 décembre 2008, était retracé au sein d'un compte d'affectation spécial (« Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique local »).

L'exécution budgétaire du programme 312 a été marquée par l'octroi de 1,1 million d'euros supplémentaire en loi de finances rectificative, ce qui a porté la consommation des crédits de paiement à **27,57 millions d'euros**.

Ce programme joue un rôle fondamental dans le soutien à l'expression radiophonique locale. Une subvention sélective est attribuée aux radios qui accomplissent une mission sociale de proximité. Les radios associatives constituent, en effet, le seul média de proximité qui couvre l'ensemble du territoire permettant d'atteindre des populations isolées.

Votre rapporteur spécial relève que l'objectif de performance tendant à mesurer la part des radios bénéficiant d'une subvention sélective est de 91 %, soit de 11 points supérieurs à la prévision. Cependant, il tient à souligner que **ce programme se prête difficilement à la mesure de la performance**.

¹ Les prix des nouveaux titres se veulent attractifs et sont inférieurs aux moyennes courantes pratiquées dans les différentes catégories de presse. Parallèlement, des prix élevés sont maintenant pratiqués sur les créneaux très spécifiques d'information, dont les tirages sont implicitement réduits et dont les ressources publicitaires sont par essence limitées.

² Indicateur 3.1 « Diffusion des titres les plus aidés ».

³ Indicateur 5.1 « Effet de levier des aides directes à la presse ».

En effet, l'essentiel des dotations est constitué de crédits d'intervention, dont l'attribution résulte de l'application de textes législatifs ou réglementaires dans leur grande majorité, par le biais de subventions dites « automatiques ». C'est pourquoi la part des crédits de la mission dont la gestion est évaluée par un indicateur de performance ne s'élève qu'à 17 %.

3. Le programme 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel public » : la diminution de la dotation budgétaire de 35 millions d'euros

Le programme 313 retrace les **crédits de financement destinés essentiellement à France Télévisions et Radio France**. Ces dotations sont complémentaires à celles prévues dans le cadre du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel ». Elles doivent permettre à ces organismes d'accomplir leur mission de service public dans le cadre d'un changement de modèle économique lié à la disparition progressive de la publicité sur les chaînes de France Télévisions à partir de janvier 2009.

La consommation des crédits du programme atteint en 2009, 458 millions d'euros contre 473 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. La loi de finances rectificative du 30 décembre 2009¹ a procédé à l'annulation de 35 millions d'euros en raison du surplus de recettes publicitaires enregistrées par le groupe France Télévisions, de l'ordre de 144,9 millions d'euros.

Il a en effet été décidé que la réévaluation de la dotation publique, en fonction de l'écart avec la trajectoire de recettes du plan d'affaires 2009-2012, devait faire l'objet d'une juste répartition entre les deux parties. Cette réévaluation a permis de financer d'autres besoins de l'audiovisuel. Elle est intervenue également à l'heure où la Commission européenne ouvrait une procédure afin d'examiner, dans une perspective de moyen terme, la réforme du financement du groupe de télévision publique et notamment les mécanismes de contrôle que l'État mettrait en place.

Les crédits ont été versés à hauteur de 415 millions d'euros à France Télévisions au lieu du montant de 450 millions d'euros initialement prévu. Radio France a reçu 8 millions d'euros au lieu des 23 millions d'euros budgétés.

Enfin, votre rapporteur spécial **approuve le versement supplémentaire de 35 millions d'euros au GIP France télé numérique** par le biais de ce programme alors que la loi de finances initiale pour 2009 prévoyait le financement de ce groupement uniquement dans le cadre du programme 846 « Passage à la télévision numérique » du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel ». Le financement du GIP par la dotation budgétaire est préférable à celui par la contribution à l'audiovisuel public.

¹ Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

C'est pourquoi la loi de finances rectificative pour 2009 du 20 avril 2009¹ a par ailleurs exclu le GIP des organismes financés par le compte de concours financier, à compter de 2010.

4. Le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » : le renforcement de la présence française dans le monde

L'exécution du programme 115 montre une **surconsommation des crédits de l'ordre de 13,9 millions d'euros**. En effet, la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 précitée a autorisé l'ouverture de crédits supplémentaires du même montant portant ainsi la consommation des crédits du programme en 2009 à 246,97 millions d'euros.

Cette ouverture de crédits vise à financer, d'une part, une partie du coût du **plan global de modernisation de RFI**, à hauteur de 9,9 millions d'euros, ainsi que d'autre part, de nouveaux besoins en gestion de l'ordre de 4 millions d'euros. Ces derniers concernent essentiellement la mise en œuvre du **nouveau plan stratégique de TV5 Monde** et le **coût de fonctionnement de la société holding AEF**.

Pour ce qui est de **RFI**, le groupe AEF a pour objectif de redresser la situation financière de la radio et d'adapter la société à son nouvel environnement géopolitique et technologique.

Le développement de l'offre en langue arabe s'est poursuivi avec un passage de diffusion quotidienne de 4 heures à 10 heures sur **France 24**.

Enfin, l'année 2009 marque la première année de mise en œuvre du plan stratégique de **TV5 Monde** dont l'objectif principal est de développer la dimension de média global de la chaîne. Ce plan se décline autour de deux axes que sont la consolidation des supports de distribution et le renforcement de l'identité des contenus.

S'agissant de la performance, votre rapporteur spécial se félicite d'une certaine harmonisation des différents objectifs ou indicateurs. **Il appelle cependant de ses vœux la mise en place d'outils communs de suivi** de la gestion et de performance des sociétés dans la logique du rapprochement entre France 24, RFI et TV5 Monde, au sein du nouveau groupe audiovisuel extérieur de la France.

Il déplore néanmoins **l'absence d'un indicateur d'audience mondiale fiable**. En effet, les seules mesures d'audience actuellement disponibles n'ont pas de caractère global mais sont circonscrites à chacune des zones géographiques.

¹ Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009.

MISSION « OUTRE-MER »

MM. Eric Doligé et Marc Massion, rapporteurs spéciaux

I. ELEMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION	305
A. UNE MISSION MARQUÉE PAR L'IMPORTANCE DES DÉPENSES FISCALES QUI LUI SONT RATTACHÉES	305
1. <i>Des dépenses fiscales plus élevées que les crédits budgétaires</i>	305
2. <i>Un niveau de dépenses fiscales accru par le vote de la LODEOM</i>	306
3. <i>Une efficacité dont il est difficile de faire la preuve</i>	307
B. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2009 TRÈS ÉLOIGNÉE DES MONTANTS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE	308
1. <i>L'impact de l'apurement des dettes de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale</i>	308
2. <i>La mise en œuvre du plan de relance</i>	309
3. <i>Les conséquences de la crise sociale dans les DOM</i>	309
4. <i>Un résultat : des plafonds de la loi de programmation des finances publiques largement dépassés</i>	310
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	310
A. UN PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » APURÉ DE SES DETTES	310
1. <i>Une amélioration confirmée de la gestion des remboursements aux organismes de sécurité sociale</i>	310
2. <i>La bonne performance du SMA, avant sa montée en puissance</i>	312
B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	313
1. <i>Une politique du logement inefficace</i>	314
2. <i>Deux actions dont les crédits ont été fortement majorés par le plan de relance</i>	315
3. <i>Plusieurs dispositifs du programme sont appelés à évoluer</i>	316

I. ELEMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

A. UNE MISSION MARQUÉE PAR L'IMPORTANCE DES DÉPENSES FISCALES QUI LUI SONT RATTACHÉES

1. Des dépenses fiscales plus élevées que les crédits budgétaires

Les dépenses fiscales associées aux deux programmes de la mission, s'élèvent, pour l'année 2009, à **3,13 milliards d'euros**, comme le détaille le tableau ci-après.

Principales dépenses fiscales associées à la mission « Outre-mer »

(en millions d'euros)

Dépense fiscale	Evaluation définitive pour 2008	Evaluation définitive pour 2009
TVA - Taux réduits pour les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	1.160	1.160
IR - Réduction à raison des investissements productifs	640	800
IR - Réduction au titre des investissements dans le secteur du logement	300	330
IR - Réduction de la cotisation résultant du barème	265	270
TVA - Déductibilité afférente à certains produits exonérés (TVA « non perçue récupérable »)	225	160
IS - Déduction au titre des investissements productifs	150	150
TIPP - Exclusion des DOM du champ d'application	131	131
TVA - Exonération de certains produits et matières premières	85	80
IS - Réduction de la base de certaines exploitations situées dans les DOM	65	50
Total	3.021	3.131

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Ce montant de dépenses est à mettre en regard des crédits budgétaires de la mission « Outre-mer » qui atteignent, en exécution pour l'année 2009, à **2,66 milliards d'euros de crédits en autorisations d'engagement (AE)** et **2,53 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Les différentes **dépenses fiscales** associées à la mission « Outre-mer » représentent donc un **coût, pour les finances publiques, supérieur à celui des crédits** inscrits au sein de la mission. Vos rapporteurs spéciaux ont à plusieurs reprises pu constater que ce coût était en augmentation constante. **En 2009, le montant des principales dépenses fiscales rattachées à la mission a augmenté de 3,6 %**, en dépit de la crise économique dont les effets ont tendance à le minorer spontanément.

2. Un niveau de dépenses fiscales accru par le vote de la LODEOM

Les dépenses fiscales associées à la mission « Outre-mer » ont été profondément modifiées par le vote de la loi pour le développement économique des outre-mer¹ (LODEOM) du 27 mai 2009. Ces modifications ne sont pas encore perceptibles dans le présent projet de loi de règlement car la grande majorité des décrets d'application de la LODEOM n'ont été pris qu'à la fin de 2009 et au début de 2010, d'où il résulte que les dispositifs n'ont pas été opérationnels au cours de l'année écoulée.

Toutefois, la comparaison entre les montants effectifs des dépenses fiscales pour 2009 et les montants prévisionnels inscrits dans le projet annuel de performances annexé à la loi de finances pour 2010 indique que **la LODEOM aura globalement pour conséquence une augmentation du coût des dépenses fiscales associées à la mission « Outre-mer »**. Ainsi, le montant des dépenses fiscales passerait de 3,13 milliards d'euros l'année dernière à 3,62 milliards d'euros cette année, soit **une progression de plus de 15 % en un an**.

Outre la dynamique spontanée de la dépense fiscale, cette augmentation globale résulte largement des modifications apportées par la LODEOM. Les principaux changements apportés par cette loi en matière de dépenses fiscales sont les suivants :

- le dispositif de la **TVA dite « non perçue récupérable »** ou TVA NPR, grâce auquel les entreprises peuvent, sous certaines conditions, récupérer la TVA qu'ils n'ont pas acquittée sur le prix de produits importés a été restreint. Son coût devrait passer de 160 millions d'euros en 2009 à 100 millions d'euros en 2010 ;
- la **création des zones franches d'activité (ZFA)** a pour corollaire de nouvelles dépenses fiscales. Les ZFA offrent en effet aux entreprises des départements d'outre-mer d'importantes exonérations fiscales,

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

subordonnées à l'engagement d'un minimum de fonds, par chaque entreprise, dans des mesures de formation professionnelle. **Le coût du dispositif devrait être, pour l'année 2010, de 250 millions d'euros**, correspondant, à hauteur de 90 millions d'euros à des abattements d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés des entreprises et, à hauteur de 160 millions d'euros, à des exonérations d'impôts locaux (cotisation foncière des entreprises et taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties) prises en charge par l'Etat ;

- enfin, l'ouverture d'un **nouveau dispositif de défiscalisation centré sur le logement social** devrait avoir, en 2010, un coût de **110 millions d'euros**. Il semble toutefois que la mise en œuvre effective de cette mesure soit plus lente que prévu. Ce coût pourrait donc être moindre que prévu pour l'année en cours.

3. Une efficacité dont il est difficile de faire la preuve

Vos rapporteurs spéciaux, qui étaient également rapporteurs, au nom de votre commission des finances, de la LODEOM, ont eu à plusieurs reprises l'occasion de constater le **manque d'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales**. Ces difficultés en matière d'évaluation ont également été constatées par la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, dont le rapport souligne « *les graves lacunes affectant les moyens d'évaluation de la situation des DOM, tous domaines confondus et en particulier en matière de mécanismes de formation des prix, de données démographiques ou encore de finances locales, estimant que cela était révélateur du faible intérêt accordé à l'outre-mer par les services de l'État, au niveau central comme à l'échelon déconcentré. Un constat aussi sévère a été dressé concernant l'insuffisante prise en considération des spécificités locales* »¹.

Dans les réponses fournies au questionnaire transmis par vos rapporteurs spéciaux, le ministère chargé de l'outre-mer reconnaît cette défaillance et indique que, « *actuellement, il n'existe pas d'éléments objectifs permettant de définir des critères d'efficacité de la dépense fiscale* ».

Or, la défense de dispositifs dont le coût s'élève à plus de 3 milliards d'euros nécessite, a minima, de fournir des éléments précis de justification.

Dans le contexte actuel particulièrement contraint pour les finances publiques de l'Etat, une réflexion plus approfondie devra être engagée sur les mérites de chacune des dépenses fiscales associées à la mission « Outre-mer », sur leurs effets réels ainsi que sur les modalités d'assurer leur contrôle par le Parlement de manière plus satisfaisante.

¹ « *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir* », rapport d'information n° 519 (2008-2009) de M. Eric Doligé, fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer.

B. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2009 TRÈS ÉLOIGNÉE DES MONTANTS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE

L'exécution budgétaire en 2009 des crédits de la mission « Outre-mer » fait apparaître des écarts très significatifs avec les montants votés dans la loi de finances initiale, comme l'indique le tableau ci-après.

Exécution budgétaire de la mission « Outre-mer » en 2009

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits votés en loi de finances initiale	1.976.564.674	1.886.168.916
Crédits consommés	2.664.453.935	2.531.575.089
Ecart	687.889.261	645.406.173
Variation	+ 34,8 %	+ 34,2 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

1. L'impact de l'apurement des dettes de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale

Ces écarts résultent principalement de mouvements de crédits intervenus lors du vote de la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009¹.

En effet, la mission « Outre-mer » a été concernée par le dispositif visant, d'une part, à **apurer les dettes contractées par l'Etat avant 2009 auprès des organismes de sécurité sociale et, d'autre part, à éviter la constitution de nouvelles dettes**. Elle finance, dans le cadre de son programme 138 « Emploi outre-mer », le remboursement aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer.

Ainsi, sur les 3,8 milliards d'euros de crédits supplémentaires ouverts à ce titre par la loi de finances rectificative précitée, **la mission « Outre-mer » a bénéficié de 519 millions d'euros en AE et de 517 millions d'euros en CP**. Ces dotations supplémentaires expliquent la grande majorité de l'écart entre les crédits consommés et les crédits votés en loi de finances initiale.

¹ Loi n° 2009-1674 de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009.

2. La mise en œuvre du plan de relance

Par ailleurs, la mission « Outre-mer » a bénéficié en cours de gestion de **transferts de crédits en provenance de la mission « Plan de relance de l'économie »**. Ces transferts¹ se sont élevés, au total, à **145 millions d'euros en AE et 92,3 millions d'euros en CP**.

Ils ont contribué :

- d'une part, à abonder le **fonds exceptionnel d'investissement (FEI)**, créé par la loi de finances pour 2009, afin de participer aux investissements structurants réalisés par les collectivités territoriales ultramarines (125 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP) ;

- d'autre part, à accélérer le financement **d'opérations figurant dans les contrats de plan ou de projet** conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer (60 millions d'euros en CP) ;

- par ailleurs, à accroître les crédits de **la ligne budgétaire unique (LBU)** qui finance les opérations de logement social en outre-mer (20 millions d'euros en AE et 7,3 millions d'euros en CP).

3. Les conséquences de la crise sociale dans les DOM

Enfin, **94 millions d'euros en CP et 89,5 millions d'euros en AE ont été ouverts² pour compenser aux compagnies pétrolières les diminutions de prix des carburants décidées par l'Etat dans trois départements d'outre-mer** : la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique.

Ces baisses de prix ont été mises en œuvre suite aux mouvements sociaux nés en Guyane à la fin de l'année 2008 et étendus aux Antilles au début de l'année 2009, qui avaient notamment pour revendication une diminution du prix des carburants, jugé trop élevés. En effet, en raison des spécificités de ces départements, notamment de leur éloignement et de l'étroitesse de leur marché, les coûts d'acheminement et de production des carburants y sont plus élevés qu'en métropole.

Les baisses de prix ont nécessairement produit un manque à gagner pour les compagnies pétrolières de ces DOM, que l'Etat s'est engagé à indemniser afin de compenser la diminution des prix.

¹ Décrets de transferts des 19 février, 23 juin et 31 juillet 2009.

² 45,5 millions d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP ont été ouverts par la loi de finances rectificative précitée pour l'année 2009 et 44 millions d'euros (AE = CP) l'ont été par le décret n° 2009-862 du 13 juillet 2009 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

4. Des plafonds de la loi de programmation des finances publiques largement dépassés

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2009 à 2012¹ a fixé comme **plafonds pour la mission « Outre-mer »** des montants en très légère augmentation pour les années 2009 à 2011, tant en AE qu'en CP.

Extrait de l'article 6 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

(en milliards d'euros)

Année	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			Dont contribution au compte d'affectation spéciale Pensions		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Mission « Outre-mer »	1,96	2,00	1,98	1,87	1,93	1,91	0,03	0,03	0,03

Or, il résulte des abondements intervenus postérieurement au vote de la loi de finances initiale pour 2009 et détaillés ci-dessus que ces plafonds de dépense ont été très largement dépassés. En exécution, la mission « Outre-mer » a regroupé l'année dernière 2,66 milliards d'euros en AE et 2,53 milliards d'euros en CP, ce qui correspond respectivement à des **dépassements de 35,7 % et 35,3 % des plafonds fixés par la LPFP.**

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. UN PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » APURÉ DE SES DETTES

1. Une amélioration confirmée de la gestion des remboursements aux organismes de sécurité sociale

a) *La fin des sous-budgétisations de l'action 1 « Soutien aux entreprises »*

Le programme 138 « Emploi outre-mer », qui regroupe en exécution, pour l'année 2009, **1,7 milliard d'euros en AE comme en CP**, est

¹ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012.

principalement constitué des **remboursements aux organismes de sécurité sociale du coût des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer**.

Vos rapporteurs spéciaux relevaient, lors de l'examen du projet de loi de règlement pour l'année 2008, trois éléments positifs semblant indiquer que la sous-budgétisation récurrente de ce programme pourrait connaître un terme :

- d'une part, **les crédits du programme avaient été abondés** à hauteur de 215 millions d'euros supplémentaires en **loi de finances rectificative pour l'année 2008** ;
- d'autre part, **le régime des exonérations de charges sociales a été modifié par la LODEOM**, d'où il résulte une économie annuelle attendue de 63 millions d'euros ;
- enfin, le montant des crédits consacrés à la compensation des exonérations de charge était passé de 867 millions d'euros en 2008 à 1.011 millions d'euros en 2009, soit une **hausse de 16,6 %**.

Malgré ces éléments positifs, les sommes dues par l'Etat au titre des années antérieures à 2009 restait particulièrement élevé : 441,7 millions d'euros, dont 386 millions dus à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Or, **grâce au versement complémentaire de 517,3 millions d'euros sur ce programme dans le cadre de la loi de finances rectificative précitée de décembre 2009, la quasi-totalité de la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale au titre des exonérations spécifiques à l'outre-mer a été apurée au 31 décembre 2009**. Le ministère chargé de l'outre-mer indique que cette somme a permis, à hauteur de 441,7 millions d'euros, d'apurer les dettes antérieures à l'année 2009 et, pour un montant de 75,6 millions d'euros, de couvrir les besoins de l'ACOSS pour l'année 2009.

Ainsi, d'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, *« au terme de ces versements, seule une dette résiduelle auprès de l'ACOSS devrait être constatée au 31 décembre 2009, de l'ordre de 11 millions d'euros, constituée au cours de l'exercice 2009 »* et cette dette pourra être totalement couverte par le trop perçu, la même année, par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

b) Une évaluation toujours lacunaire

L'objectif n° 1 « Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand » est censé mesurer l'efficacité des exonérations de charges sociales. Il propose deux indicateurs, qui mesurent le taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés de cotisations sociales rapporté respectivement au taux de croissance global de l'emploi salarié outre-mer (indicateur 1.1) et au taux de

croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole (indicateur 1.2).

Vos rapporteurs spéciaux relevaient dans leur rapport sur le projet de loi de règlement pour l'année 2008¹ que les indicateurs relatifs à la mesure de l'efficacité des exonérations de charges sociales « *ne permettent pas de prouver que les exonérations de cotisations sociales sont créatrices d'emploi en outre-mer* ». En effet, d'une part, ces deux indicateurs varient de manière erratique dans le temps, sans que le dispositif d'exonération soit modifié, et, d'autre part, ils ne montrent aucune évolution concordante.

Performances des indicateurs de l'objectif n° 1 « Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand »

	2006	2007	2008	2009
Indicateur 1.1	- 0,43	- 0,23	0,41	- 2,12
Indicateur 1.2	3,16	4,52	2,08	- 2,03

Source : rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement pour 2008 et 2009

Vos rapporteurs spéciaux relèvent par ailleurs que **la performance des indicateurs en 2009 est particulièrement mauvaise, ce qui s'explique aisément** par la crise économique mondiale ainsi que par la crise sociale qui a affecté les départements d'outre-mer. Ces crises ont particulièrement influé sur les secteurs les plus concurrentiels, c'est-à-dire ceux bénéficiant des exonérations de charges sociales, ce qui explique ces mauvaises performances. Elles sont une preuve de plus que **les indicateurs proposés ne sont pas à même d'évaluer la performance du dispositif d'exonération.**

Il serait souhaitable, dans le cadre de l'entrée en vigueur, en 2010, de la réforme des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, que ces indicateurs soient modifiés pour devenir opérationnels.

2. La bonne performance du SMA, avant sa montée en puissance

a) Des taux de consommation des crédits satisfaisants

L'action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » regroupe en exécution, pour l'année 2009, 162 millions d'euros de crédits en AE et 156 millions d'euros en CP, soit des **taux de consommation des crédits votés en loi de finances initiale de respectivement 98,8 % et 95,3 %**.

¹ *Rapport n° 542 (2008-2009), projet de loi de règlement pour l'année 2008, M. Philippe Marini au nom de la commission des finances.*

Cette enveloppe regroupe essentiellement des crédits destinés au financement du service militaire adapté (SMA), dispositif associant une formation citoyenne, militaire et professionnelle et apportant, avec une grande efficacité, des solutions d'insertion aux jeunes confrontés à l'échec scolaire. Le montant global des crédits du SMA pour l'année 2009 a été de 124 millions d'euros en CP.

b) Une montée en puissance à surveiller

L'objectif n° 2 du programme, « Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA » présente aujourd'hui des résultats satisfaisants. En effet, son unique indicateur, relatif au taux d'insertion des volontaires en fin de contrat, est égal à **77,2 % en 2009, soit un niveau légèrement supérieur à l'objectif de 77 % fixé dans le projet annuel de performances.** Cette réalisation est inférieure à celle de l'année 2008, où le taux d'insertion s'élevait à 79,6 % mais cette diminution résulte directement de la crise économique et sociale qu'ont connue les départements d'outre-mer.

Vos rapporteurs spéciaux relèvent toutefois que la gestion de l'exercice 2009 s'est opérée **avant la mise en œuvre du plan « SMA 6000 »**, annoncé par le Président de la République le 19 février 2009, qui vise à faire passer d'environ 3.000 à 6.000 le nombre de jeunes bénéficiant annuellement du dispositif du SMA.

Ils ont eu l'occasion de rappeler, dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour l'année 2010¹, que *« ni l'augmentation des crédits budgétaires consacrés au SMA ni celle des effectifs d'encadrement du programme ne connaîtront une hausse équivalente à celle du nombre de bénéficiaires du dispositif »*. En réponse, le ministère chargé de l'outre-mer a indiqué que les 3.000 nouveaux bénéficiaires correspondront à un public différent du public actuel et que leur formation nécessitera par conséquent des moyens moindres.

Il conviendra, à compter de l'année 2010, de surveiller l'évolution de la performance du SMA afin de garantir que l'augmentation des effectifs qui en bénéficient ne conduise pas à réduire la qualité de la formation dispensée.

B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » présente des **taux de consommation des crédits élevés pour l'année 2009 : 95,9 % en AE et 96,4 % en CP.**

¹ *Rapport général n° 99 - Tome III - Annexe n° 18 (2008-2009), projet de loi de finances pour 2009, M. Eric Doligé et Marc Massion au nom de la commission des finances.*

Exécution des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » en 2009

(en euros)

	Ouvertures	Consommation	Taux de consommation
Autorisations d'engagement	985.111.823	945.146.669	95,9 %
Crédits de paiement	848.323.292	818.053.803	96,4 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

1. Une politique du logement inefficace

Le taux de consommation des crédits de l'action 1 « Logement » a été élevé puisque la consommation des AE a représenté 109 % des crédits prévus en loi de finances initiale et celle des CP 99 %. Toutefois, comme l'année dernière, vos rapporteurs spéciaux constatent que **cette consommation a été majoritairement opérée durant les deux derniers mois de l'année 2009.**

Calendrier de consommation des crédits de la LBU

	AE consommées	Pourcentage des AE consommées
Février	120.000	0,04 %
Mars	1.111.172	0,40 %
Avril	1.672.593	0,61 %
Mai	6.013.533	2,18 %
Juin	14.721.548	5,34 %
Juillet	23.894.496	8,67 %
Août	23.010.992	8,35 %
Septembre	10.797.473	3,92 %
Octobre	25.969.294	9,42 %
Novembre	45.434.905	16,48 %
Décembre	122.952.417	44,60 %

Source : réponse au questionnaire adressé par vos rapporteurs spéciaux

Ce calendrier de consommation pourrait, comme l'indique le ministère chargé de l'outre-mer, tenir « *au fait que les opérateurs du logement social déposent en grande partie des demandes de subvention durant le troisième trimestre* »¹. Malheureusement, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que constater que **les réalisations d'opérations ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés, malgré le fort taux de consommation des crédits**. Ainsi, en 2009 :

- seuls 832 logements évolutifs sociaux (LES) ont été réalisés, contre 893 en 2008 et alors que le projet annuel de performances se fixait un objectif de 1.350 ;

- 1.532 logements seulement ont été concernés par une opération d'amélioration de l'habitat privé pour un objectif fixé à 2.200 et une réalisation en 2008 de 2.269 logements ;

- enfin, la loi de finances pour 2009 prévoyait la réalisation de 4.500 logements locatifs sociaux mais la production effective n'a été que de 3.863 logements, soit un chiffre légèrement supérieur à celui de l'année 2008.

Il résulte de ces chiffres **le constat que la politique du logement en outre-mer n'atteint pas ses objectifs et qu'il convient soit, dans un souci de sincérité, d'afficher des objectifs moins ambitieux mais atteignables, soit d'améliorer les conditions de financement des opérations de logement pour parvenir effectivement aux objectifs affichés**. Cette évolution pourra avoir lieu dans le cadre du recentrage de la défiscalisation vers le logement social, orientation forte mise en œuvre au travers de la LODEOM.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent d'ailleurs le caractère peu opérant des indicateurs de l'objectif n° 1 « Mieux répondre au besoin de logement social », dont aucun ne fait apparaître la corrélation entre le besoin effectif de logement social au sein des populations ultramarines, l'objectif visé par le ministère et la réalisation effective en nombre de logements chaque année.

2. Deux actions dont les crédits ont été fortement majorés par le plan de relance

En exécution, **les actions 2 « Aménagement du territoire », qui regroupe le financement des contrats Etat régions, et 8 « Fonds exceptionnel d'investissement »** font apparaître des montants de crédits consommés très supérieurs à ceux inscrits en loi de finances initiale. En effet, ces deux actions ont été **les principales bénéficiaires des reversements opérés en provenance de la mission « Plan de relance de l'économie »**, détaillés ci-dessus.

¹ Réponse au questionnaire adressé par vos rapporteurs spéciaux.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent les **difficultés à mesurer la performance de ces actions**. En effet, les indicateurs de l'objectif n° 2 « Encourager une approche partenariale pour l'aménagement et le développement durable de l'outre-mer » ne permettent pas d'évaluer le taux de réalisation des opérations prévues dans les contrats Etat régions, ce qui paraîtrait pourtant souhaitable. Par ailleurs, aucun indicateur n'est prévu pour mesurer l'efficacité du Fonds exceptionnel d'investissement, alors que le montant des crédits consommés s'élève à 158 millions d'euros en AE et 46 millions d'euros en CP.

3. Plusieurs dispositifs du programme sont appelés à évoluer

Enfin, plusieurs actions du programme 123 sont appelées à évoluer.

C'est le cas notamment de **l'action 3 « Continuité territoriale »**, qui regroupe près de 50 millions d'euros de crédits en AE comme en CP et qui doit être profondément modifiée avec la **mise en œuvre, en 2010, du fonds de continuité territoriale prévu par la LODEOM**.

C'est également le cas pour **l'action 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport »**, dont 22,8 millions d'euros (AE = CP), soit les deux tiers des crédits, sont consacrés au financement de **l'agence de santé de Wallis et Futuna**. En effet, cette agence est **directement et exclusivement gérée par le ministère chargé de l'outre-mer qui ne dispose évidemment pas de l'expertise et des outils du ministère de la santé en la matière**. Il est souhaitable que ce financement et sa gestion soient rapidement transférés au ministère dont c'est le cœur de métier.

Enfin, 182 millions d'euros en AE et 205 millions d'euros en CP, représentant respectivement 84 % et 80,4 % des crédits de **l'action 6 « Collectivités territoriales »** correspondent à la **dotations globale de développement économique (DGDE) versée à la Polynésie française dont le fonctionnement et les modalités de versement doivent être réformés dans le courant de l'année 2010**.

Ces réformes à venir devront également être l'occasion d'**améliorer les dispositifs de mesure de la performance associés à ces actions**. Ils devront permettre notamment de mesurer si la mise en place du fonds de continuité territoriale permet effectivement de rationaliser les aides actuellement versées dans le cadre du passeport-mobilité. Il serait également souhaitable qu'ils permettent de contrôler la bonne utilisation des crédits de la DGDE.

Le compte-rendu de l'audition, le 17 juin 2010, de Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2009 (Mission « Outre-mer ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100614/fin.html#toc11>

MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION DANS LE CONTEXTE DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE	319
A. LE PLAN DE RELANCE : 37,9 MILLIARDS D'EUROS EN 2009 (CONTRE UNE PRÉVISION INITIALE DE 23,2 MILLIARDS D'EUROS), DONT 7,3 POUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »	319
1. <i>Un plan passé au cours de l'année 2009 de 26 milliards d'euros (dont 23,2 milliards d'euros en 2009) à 37 milliards d'euros (dont 33,7 milliards d'euros en 2009)</i>	322
2. <i>Un montant effectif qui a finalement été de 37,9 milliards d'euros en 2009 et pourrait être de 43,8 milliards d'euros en 2009-2010</i>	323
B. LA SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »	329
II. QUELLE EFFICACITÉ DU PLAN DE RELANCE ?	330
A. UN IMPACT SUR LE PIB DE L'ORDRE DE 0,6 POINT, CONFORME AUX PRÉVISIONS INITIALES DU GOUVERNEMENT ?	330
1. <i>Les mesures du plan de relance destinées à soutenir la croissance : 15 milliards d'euros sur 37,9 milliards d'euros ?</i>	330
2. <i>Un calendrier de mise en œuvre satisfaisant</i>	331
3. <i>Quelle augmentation de l'investissement des collectivités territoriales ?</i>	332
4. <i>L'impact sur le PIB</i>	333
B. UN IMPACT SUR L'EMPLOI VRAISEMBLABLEMENT NETTEMENT INFÉRIEUR AUX CHIFFRES AVANCÉS PAR LE GOUVERNEMENT	334

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION DANS LE CONTEXTE DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

A. LE PLAN DE RELANCE : 37,9 MILLIARDS D'EUROS EN 2009 (CONTRE UNE PRÉVISION INITIALE DE 23,2 MILLIARDS D'EUROS), DONT 7,3 POUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »

La mission « Plan de relance de l'économie » a été instaurée par la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

Elle s'insère dans le cadre du plan de relance de l'économie, dont elle met en œuvre une partie du volet « dépenses ». En exécution 2009, **le montant du plan de relance a été de 37,9 milliards d'euros, dont seulement 7,3 correspondant à la mission « Plan de relance de l'économie ».**

Le montant du plan de relance de l'économie, et en particulier de la mission « Plan de relance de l'économie », a varié au cours du temps. Comme il n'existe pas de document synthétique retraçant ces évolutions, le rapporteur spécial s'est efforcé de réaliser une telle synthèse, dans le tableau ci-après.

On observe que les sommes en jeu, en ce qui concerne la seule année 2009, sont passées d'environ **23,2 milliards d'euros** (26 milliards d'euros pour l'ensemble de la période 2009-2010) dans la conception originelle du plan à une consommation effective par les programmes et opérateurs concernés de **37,9 milliards d'euros**.

Le plan de relance : évolution des montants depuis la fin de l'année 2008

(en milliards d'euros)

	A. LFR déc 2008			B. PLFR janvier 2009 (texte initial)			C. PLAN DE RELANCE INITIALEMENT ENVISAGE (A+B)			D. LFR février 2009 (ex-PLFR de janvier 2009)		E. PLAN DE RELANCE INITIALEMENT ADOPTE (FEVRIER 2009) (A+D)			F. LFR avril 2009		G. LFR décembre 2009		H. PLAN DE RELANCE AVANT LFI 2010 (E+F+G)		EXECUTION BUDGETAIRE (2009)/PREVISION (2010)		CONSUMATION EFFECTIVE ¹	
	Total	2009	2010	Total	2009	2010	Total	2009	2010	Total	2009	Total	2009	2010	AE	2009	AE	2009	Total	2009	Total ²	2009	2010 (PLF 2010) ²	2009
DEPENSES DE L'ETAT				11,5	9,9	1,6	11,5	9,9	1,6	12,0	10,3	12,0	10,3	1,6	9,0	8,9	0,3	0,0	21,3	19,3	23,3 ²	19,2	4,1 ²	17,8
Mission "Plan de relance de l'économie"				8,5	6,9	1,6	8,5	6,9	1,6	9,0	7,3	9,0	7,3	1,6	2,3	2,3	0,3	0,0	11,7	9,6	12,7 ²	8,6	4,1 ²	7,3
<i>Programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public »</i>				4,0	2,7	1,4	4,0	2,7	1,4	4,0	2,7	4,0	2,7	1,4	0,1	0,1	0,0	0,2	4,1	3,0	4,2	2,7	1,5	2,4
<i>Programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » (hors FSI)</i>				2,6 ³	2,6 ³	0,0	2,6 ³	2,6 ³	0,0	3,1 ³	3,1 ³	3,1 ³	3,1 ³	0,0	1,5	1,5	0,2	-0,3	4,8 ³	4,3 ³	5,7	3,7	2,1	3,1
<i>Programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité »</i>				1,9	1,5	0,1	1,9	1,5	0,1	1,9	1,5	1,9	1,5	0,1	0,7	0,7	0,2	0,2	2,8	2,4	2,8	2,2	0,6	1,8
Paiement des dettes envers les fournisseurs de la Défense				0,5	0,5		0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0					0,5	0,5	0,5	0,5		0,5
FCTVA				2,5	2,5		2,5	2,5	0,0	2,5	2,5	2,5	2,5	0,0					2,5	2,5	3,8	3,8		3,8
Compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »																								
<i>Prêts aux constructeurs automobiles</i>															6,7	6,7			6,7	6,7	6,3	6,3		6,3
<i>Prêts pour le soutien à</i>															6,5	6,5			6,5	6,5	6,3	6,3		6,3
															0,2	0,2			0,2	0,2	0,0	0,0		0,0

	A. LFR déc 2008			B. PLFR janvier 2009 (texte initial)			C. PLAN DE RELANCE INITIALEMENT ENVISAGE (A+B)			D. LFR février 2009 (ex-PLFR de janvier 2009)		E. PLAN DE RELANCE INITIALEMENT ADOPTE (FEVRIER 2009) (A+D)			F. LFR avril 2009		G. LFR décembre 2009		H. PLAN DE RELANCE AVANT LFI 2010 (E+F+G)		EXECUTION BUDGETAIRE (2009)/PREVISION (2010)		CONSUMATION EFFECTIVE ¹	
	Total	2009	2010	Total	2009	2010	Total	2009	2010	Total	2009	Total	2009	2010	AE	2009	AE	2009	Total	2009	Total ²	2009	2010 (PLF 2010) ²	2009
<i>l'innovation</i>																								
RECETTES DE L'ETAT	10,5	9,2	-0,5				10,5	9,2	-0,5			10,5	9,2	-0,5	1,1	1,1	0,0	0,0	11,6	10,3	15,2	16,7	-1,5	16,7
Remboursement des crédits d'impôt CIR	3,8	3,8	-1,0				3,8	3,8	-1,0			3,8	3,8	-1,0					3,8	3,8	2,7	4,2	-1,5	4,2
Remboursement des crédits d'impôt RAD	1,8	1,8	-0,3				1,8	1,8	-0,3			1,8	1,8	-0,3					1,8	1,8	4,2	5,0	-0,8	5,0
Mensualisation du remboursement de la TVA	3,6	3,6					3,6	3,6	0,0			3,6	3,6	0,0					3,6	3,6	6,5	6,5		6,5
Amortissement exceptionnel	0,7		0,7				0,7	0,0	0,7			0,7	0,0	0,7					0,7	0,0	0,7		0,7	0,0
Doublement du PTZ	0,6		0,1				0,6	0,0	0,1			0,6	0,0	0,1					0,6	0,0	0,1		0,1	0,0
IR ménages modestes															1,1	1,1			1,1	1,1	0,9	0,9		0,9
TOTAL ETAT	10,5	9,2	-0,5	11,5	9,9	1,6	22,0	19,1	1,1			22,5	19,5	1,1					32,9	29,6	38,5	35,9	2,6	34,5
ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE				0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0			0,1	0,1	0,0					0,1	0,1	0,1		0,1	0,0
INVESTISSEMENTS DES ENTREPRISES PUBLIQUES				4,0	-	-	4,0	-	-			4,0	-	-					4,0	-	4,0	3,4	0,6	3,4
TOTAL GENERAL	10,5	9,2	-0,5	15,6	-	-	26,1	-	-			26,6	-	-					37,0	-	42,5 ²	39,3	3,3	37,9

¹ Dans le cas des dépenses de l'Etat, sont ici indiqués non les transferts et virements de la mission « Plan de relance de l'économie » aux programmes et opérateurs concernés, mais les consommations de ces programmes et opérateurs.

² Dans le cas de l'année 2010, aux crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » ouverts lors de la loi de finances initiale (4,1 milliards d'euros) s'ajoute le report de crédits ouverts au titre du plan de relance et non consommés en 2009 (1,3 milliard d'euros), non pris en compte dans le tableau.

³ Autorisations d'engagement + 1 milliard d'euros d'avances sur les marchés publics.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le dossier de presse du 19 décembre 2008, la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes relative à la mission « Plan de relance de l'économie », les rapports du Gouvernement au Parlement, le présent projet de loi de règlement, et les textes mentionnés dans le tableau

1. Un plan passé au cours de l'année 2009 de 26 milliards d'euros (dont 23,2 milliards d'euros en 2009) à 37 milliards d'euros (dont 33,7 milliards d'euros en 2009)

Le plan de relance, **tel que présenté par le Gouvernement à la fin de 2008 et au début de 2009**, devait s'élever à environ **26 milliards d'euros**, dont 22 milliards d'euros pour l'Etat (et 8,5 milliards d'euros pour la mission « Plan de relance de l'économie »), 0,1 milliard d'euros pour les administrations de sécurité sociale et 4 milliards d'euros pour les entreprises publiques. Ce montant de 26 milliards d'euros, affiché par le Gouvernement, ne comprenait pas la dotation (de 3 milliards d'euros) du Fonds stratégique d'investissement (FSI) qui, bien que financé pour des raisons pratiques par la mission « Plan de relance de l'économie », obéit en effet à une logique distincte. Comme cela avait à l'époque été souligné par la commission des finances, ce montant de 26 milliards d'euros devait en réalité être diminué du fait que l'anticipation de certains allègements fiscaux en 2009 devait être partiellement compensée en 2010 (pour un montant alors estimé à 1,3 milliard d'euros).

Le plan **initialement adopté**, résultant de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 (volet fiscal) et de la loi précitée n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009 (volet dépenses, correspondant très majoritairement à la présente mission¹), différait légèrement de ces montants initiaux, à la suite de deux amendements du Gouvernement adoptés par le Sénat, tendant respectivement à majorer les crédits du programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public » de 50 millions d'euros, afin de financer un complément de subvention au bénéfice de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF), et à accroître les moyens d'Oséo, à hauteur de 375 millions d'euros. Ainsi, il était de **26,6 milliards d'euros** (toujours sans correction du « contrecoup » en 2010 de certains allègements fiscaux).

Les montants du plan de relance ont ensuite été modifiés à deux reprises, pour atteindre au total **37 milliards d'euros**.

Tout d'abord, la loi n° 2009-431 du **20 avril 2009** de finances rectificative pour 2009 a instauré un allègement d'impôt sur le revenu de 1,1 milliard d'euros en faveur des ménages modestes, et surtout a augmenté les autorisations d'engagement et les crédits de paiement pour 2009 de 9 milliards d'euros, correspondant à :

- **6,7 milliards d'euros de prêts au secteur automobile**, *via* le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » ;

¹ Les autres dépenses de l'Etat alors prévues étaient le paiement des dettes envers les fournisseurs de la Défense (0,5 milliard d'euros) et la mesure relative au FCTVA (alors estimée à 2,5 milliards d'euros).

- **2,3 milliards d'euros pour la mission « Plan de relance de l'économie »**, dont : 0,05 milliard d'euros d'augmentation du programme 315 en faveur de l'équipement numérique des écoles ; 1,5 milliard d'euros d'augmentation du programme 316, correspondant au Fonds d'investissement social (0,8 milliard d'euros), à la distribution de bons d'achat (0,3 milliard d'euros) et au renforcement des moyens d'Oséo en faveur des sous-traitants du secteur automobile (0,2 milliard d'euros), mais aussi – **ce qui est contestable – au financement en 2009 du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), qui se substitue, de manière en principe provisoire¹, au RSA en outre-mer (0,2 milliard d'euros)** ; 0,7 milliard d'euros pour le programme 317.

Ensuite, la loi n° 2009-1674 du **30 décembre 2009** de finances rectificative pour 2009 a encore modifié le plan de relance, afin de réaliser certains ajustements. Il s'agissait :

- d'accroître les autorisations d'engagement des programmes 316 (surcoût de la prime à la casse) et 317 pour un montant cumulé de 340 millions d'euros ;

- de redéployer 348 millions d'euros de crédits de paiement, prélevés sur le programme 316 (avances versées sur les marchés publics de l'Etat, « sur-dotées » selon le Gouvernement), au profit des programmes 315 (financement d'opérations déjà engagées par reploiement en gestion des autorisations d'engagement) et 317 (essentiellement pour financer un surcoût de la prime de solidarité active).

Ainsi, le montant **total** du plan de relance, passé de 26 milliards d'euros fin 2008 à 26,6 milliards d'euros en février 2009, a finalement été porté à **37 milliards d'euros**.

Le dossier de presse du 19 décembre 2008 n'indique pas la répartition alors prévue pour les contributions des entreprises publiques entre les années 2009 et 2010. Si l'on retient l'hypothèse que la totalité de ces sommes auraient dû être dépensées en 2009, cela correspond, pour **la seule année 2009**, à un montant passé de 23,2 milliards d'euros fin 2008 à 23,6 milliards d'euros en février 2009, et **33,7 milliards d'euros** en décembre 2009.

2. Un montant effectif qui a finalement été de 37,9 milliards d'euros en 2009 et pourrait être de 43,8 milliards d'euros en 2009-2010

a) Un coût de 37,9 milliards d'euros en 2009

En **exécution**, le coût du plan de relance pour les administrations publiques a finalement été de **37,9 milliards d'euros en 2009**.

¹ En 2009 et 2010.

L'exécution des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie »

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts		Crédits transférés (à des programmes) ou versés (à des opérateurs)		Crédits transférés ou versés en % des crédits ouverts		Consommation		Consommation en % des crédits transférés ou versés		Consommation en % des crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public »												
01 Infrastructures et équipements civils	1 381,80	1 047,80	1 376,85	881,4	99,6	84,1	1 165,00	802	84,61	90,99	84,3	76,5
1 Entretien Routier (203 & AFITF)	200	120	203,74	120	101,9	100,0	179	93	87,86	77,5	89,5	77,5
2 Programme de modernisation des itinéraires routiers (203 & AFITF)	250	150	245,64	100	98,3	66,7	236	120	96,08	120	94,4	80,0
3 Régénération du réseau ferré (203 & AFITF)	100	50	101,56	50	101,6	100,0	65	38	64	76	65,0	76,0
4 Accélération des contrats de projets Etat-régions ferroviaires (203 & AFITF)	150	100	149,11	100	99,4	100,0	145	106	97,24	106	96,7	106,0
5 Acquisitions foncières et travaux préparatoires des grands projets ferroviaires et fluviaux (203 & AFITF)	70	39	70	39	100,0	100,0	69	38	98,57	97,44	98,6	97,4
6 Voies navigables (VNF)	100	50	100	50	100,0	100,0	68	44	68	88	68,0	88,0
7 Entretien portuaire (203)	50	40	50	40	100,0	100,0	45	32	90	80	90,0	80,0
8 Outre-mer accélér. CPER et FEI (123)	125	95	125	85	100,0	89,5	116	95	92,8	111,76	92,8	100,0
9 Investissements territoriaux	49,8	124,8	44,8	112,8	90,0	90,4	32	96	71,43	85,11	64,3	76,9
10 Agriculture durable - efficacité énergétique (154)	30	22	30	14,6	100,0	66,4	30	1	100	6,85	100,0	4,5
11 Santé - Hôpitaux psychiatriques (FMESPP)	70	70	70	45	100,0	64,3	56	20	80	44,44	80,0	28,6
12 AFITF	50	50	50	50	100,0	100,0	50	50	100	100	100,0	100,0
13 Equipement numérique d'écoles rurales (214)	67	67	67	50	100,0	74,6	54	49	80,6	98	80,6	73,1
14 INRAP	20	20	20	20	100,0	100,0	20	20	100	100	100,0	100,0
15 Plan numérique "serious gaming web 2.0" (192 et 172)	50	50	50	5	100,0	10,0	0	0	0	0	0,0	0,0
02 Enseignement supérieur et recherche	691	605	675,01	529,61	97,7	87,5	558	374	82,67	70,62	80,8	61,8
1 Etudes Opération Campus et PPP (150 et universités)	75	75	59,01	59,01	78,7	78,7	1	1	1,69	1,69	1,3	1,3
2 Mises en sécurité et travaux lourds de rénovation et accessibilité	220	194	220	167	100,0	86,1	171	127	77,73	76,05	77,7	65,5
3 Désamiantage et mise en sécurité de Jussieu (150)	0	10	0	10	-	100,0		10	0	100	-	100,0
4 Contrats de plan Etat-régions 00-06 et contrats de projets 07-13	140	140,25	143,07	130,25	102,2	92,9	157	135	109,74	103,65	112,1	96,3
5 Logement étudiant	30	29,75	26,93	29,75	89,8	100,0	23	9	85,41	30,25	76,7	30,3
6 TGIR, flotte océanographique et fonds démonstrateurs (EPST EPIC et 172)	46	46	46	46	100,0	100,0	33	17	71,74	36,96	71,7	37,0
7 Nanotechnologies (CEA et ANR)	70	70	70	47,6	100,0	68,0	63	33	90	69,33	90,0	47,1
8 Technologies de défense (144)	110	40	110	40	100,0	100,0	110	42	100	105	100,0	105,0
03 Equipements de défense et de sécurité	1 390,00	825	1 390,00	825	100,0	100,0	1 402,00	821	100,86	99,52	100,9	99,5
1 Equipements de défense	1 290,00	725	1 290	725	100,0	100,0	1 307,00	726	101,32	100,14	101,3	100,1
2 Equipements de véhicules de la police et de la gendarmerie	100	100	100	100	100,0	100,0	95	95	95	95	95,0	95,0

	Crédits ouverts		Crédits transférés (à des programmes) ou versés (à des opérateurs)		Crédits transférés ou versés en % des crédits ouverts		Consommation		Consommation en % des crédits transférés ou versés		Consommation en % des crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
04 Patrimoine	638,2	494,2	638,2	490,95	100,0	99,3	531	395	83,2	80,46	83,2	79,9
1 Patrimoine du ministère de la justice	80	56	80	54,25	100,0	96,9	67	49	83,75	90,32	83,8	87,5
2 Patrimoine du ministère de la Culture	101,5	81,5	101,5	80	100,0	98,2	94	69	92,61	86,25	92,6	84,7
3 Immobilier de la défense (212)	220	220	220	220	100,0	100,0	215	211	97,73	95,91	97,7	95,9
4 Etat exemplaire	236,7	136,7	236,7	136,7	100,0	100,0	155	66	65,48	48,28	65,5	48,3
TOTAL	4 101,00	2 972,00	4 080,06	2 726,96	99,5	91,8	3 656,00	2 392,00	89,61	87,72	89,1	80,5
Programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi »												
01 Financement des PME	1040	1040	850	850	81,7	81,7	850	850	100	100	81,7	81,7
1 Augmentation des capacités d'intervention OSEO et AFD	840	840	840	840	100,0	100,0	840	840	100	100	100,0	100,0
2 Augmentation des capacités d'intervention de la SIAGI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3 Fonds de sécurisation du crédit inter-entreprises	200	200	10	10	5,0	5,0	10	10	100	100	5,0	5,0
02 Avances versées sur les marchés publics de l'Etat		496,5		496,17	-	99,9		483		97,35	-	97,3
03 Aide au remplacement de véhicules anciens	600,5	600,5	532	531,9	88,6	88,6		514	0	96,63	0,0	85,6
04 Aide à l'embauche dans les TPE	535	535	535	368,11	100,0	68,8		200,9	0	54,58	0,0	37,6
06 FSI	2940	2940	2940	2940	100,0	100,0		1160		39,45	0,0	39,5
07 Distribution de CESU	300	300	300	276	100,0	92,0		274,9	0	99,6	0,0	91,6
05 Politiques actives de l'emploi	1 300,00	1 300,00	1 221,81	1 176,97	94,0	90,5	834,56	795,91	68,3	67,62	64,2	61,2
1ères mesures emploi hors plan jeune					-	-					-	-
Communication (218)	3	3	3	3	100,0	100,0	nd	nd			-	-
1.1 Chômage partiel 60% 2009 (103)	389	389	338	338	86,9	86,9	288,84	272,76	85,46	80,7	74,3	70,1
1.2 Accompagnat CRP - CTP (PE)	41	41	20,57	20,57	50,2	50,2	38,15	38,15	185,48	185,48	93,0	93,0
1.3 AFDEF 2009 (PE)	33	33	25	25	75,8	75,8	10,35	10,35	41,42	41,42	31,4	31,4
1.4 Mesures de GPEC (103)	30	30	30	30	100,0	100,0	29,71	15,66	99,02	52,17	99,0	52,2
1.5 Mesures IAE (102)	18,5	18,5	18,5	18,5	100,0	100,0	7,68	7,68	41,51	41,51	41,5	41,5
1.6 FNE Formation (102)	28,9	28,9	51	51	176,5	176,5	12,73	8,98	24,96	17,61	44,0	31,1
1.7 FNRT (103)	4	4	4	4	100,0	100,0	3	3	75	75	75,0	75,0
1.8 Contrats aidés Educ. nat.(ASP)	17	17	17	13,6	100,0	80,0	4,05	4,05	23,82	29,77	23,8	23,8
Contrats aidés Educ. nat. (230)	4,3	4,3	4,3	4,3	100,0	100,0	nd	nd	0	0	-	-
1.9 Illettrisme (ACSE)	20	20	20	8	100,0	40,0	6,89	5,8	34,45	72,5	34,5	29,0
2èmes mesures emploi hors plan jeune					-	-			0	0	-	-
2.1 AER (PE)	56	56	55	52,33	98,2	93,4	41,23	41,23	74,95	78,78	73,6	73,6
2.2 Prime 500€ SPE (PE)	57	57	45,51	19,56	79,8	34,3	15,09	15,09	33,16	77,14	26,5	26,5
2.3 CAE Major. Tx 90% (102)	253	253	253	253	100,0	100,0	253	253	100	100	100,0	100,0

	Crédits ouverts		Crédits transférés (à des programmes) ou versés (à des opérateurs)		Crédits transférés ou versés en % des crédits ouverts		Consommation		Consommation en % des crédits transférés ou versés		Consommation en % des crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Plan d'urgence p/ l'emploi des jeunes					-	-			0	0	-	-
3.1 Prime contrat de prof. (PE)	68	68	67	66,84	98,5	98,3	7,87	7,87	11,75	11,77	11,6	11,6
3.2 Prime emb. apprenti sup. (PE)	20	20	18	17,34	90,0	86,7	6,78	6,78	37,67	39,1	33,9	33,9
3.3 0 charges p/ empl. apprentis (PE)	30	30	29,17	29,17	97,2	97,2	0,32	0,32	1,09	1,09	1,1	1,1
3.4 Flash stage p/ 50.000 j / C-ASP	22	22	20	20	90,9	90,9	7,78	7,78	38,9	38,9	35,4	35,4
3.5 50.000 CIE sup sect tension / C-ASP	64,5	64,5	63,76	63,76	98,9	98,9	56,57	56,57	88,72	88,72	87,7	87,7
3.6 Ecoles de la 2eme chance (102)	9	9	9	9	100,0	100,0	7,42	3,74	82,4	41,52	82,4	41,6
3.7 Contrats acc. format ⁹ / C-ASP&PE	80	80	80	80	100,0	100,0	3	3	3,74	3,74	3,8	3,8
3.8 30.000 CAE passerelle / C-ASP	51,8	51,8	50	50	96,5	96,5	34,11	34,11	68,22	68,22	65,8	65,8
TOTAL	6 715,50	7 212,00	6 378,81	6 639,15	95,0	92,1	2 844,56	4 278,71	44,6	64,4	42,4	59,3
TOTAL HORS FSI	3 775,50	4 272,00	3 438,81	3 699,15	91,1	86,6	1 684,56	3 118,71	49,0	84,3	44,6	73,0
Programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité »												
01 Soutien à la construction et à l'accession sociale	410	219	240	142,63	58,5	65,1	102,62	29,64	42,76	20,78	25,0	13,5
1 Parc locatif social (135 & 123)	360	169	190	109,3	52,8	64,7	95,14	26,4	50,07	24,16	26,4	15,6
2 Accession soc.- Pass foncier (135)	50	50	50	33,33	100,0	66,7	7,48	3,24	14,95	9,72	15,0	6,5
02 Accélération de la rénovation urbaine (ANRU)	350	200	350	200	100,0	100,0	350	134	100	67	100,0	67,0
3 Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé (ANAH)	200	133	200	133	100,0	100,0	177,5	36,8	88,75	27,67	88,8	27,7
04 Hébergement et structures d'accueil	242	242	222	190,33	91,7	78,6	205,08	158,14	92,37	83,09	84,7	65,3
1 Humanisation struct. Hébergt (135 et ANAH)	60	60	40	33,33	66,7	55,6	23,08	1,14	57,7	3,42	38,5	1,9
2 Veille sociale (177)	9,07	9,07	9,07	9,07	100,0	100,0	9,07	9,07	100	100	100,0	100,0
3 Hébergements d'urgence (177)	61,65	61,65	61,65	61,65	100,0	100,0	61,04	61,04	99,01	99,01	99,0	99,0
4 Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (177)	27,12	27,12	27,12	27,12	100,0	100,0	27,12	27,12	100	100	100,0	100,0
5 Renforcement et accompagnement vers et dans le logement (177)	12,04	12,04	12,04	12,04	100,0	100,0	12,77	12,77	106,06	106,06	106,1	106,1
6 Intermédiation locative (177)	15	15	15	15	100,0	100,0	15	15	100	100	100,0	100,0
7 Dotation en capital de l'ADOMA	37	37	37	12	100,0	32,4	37	12	100	100	100,0	32,4
8 Dotation exceptionnelle au titre de l'aide alimentaire (177)	20,12	20,12	20,12	20,12	100,0	100,0	20	20	99,4	99,4	99,4	99,4
05 Prime de solidarité active	885	885	885	882,77	100,0	99,7	885	882,77	100	100	100,0	99,7
06 Prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés	464	464	463,74	463,26	99,9	99,8	463,74	463,26	100	100	99,9	99,8
7 Revenu supplémentaire temporaire d'activité / RSTA (Outre-mer)	233	233	204	204	87,6	87,6	81,6	81,6	40	40	35,0	35,0
TOTAL	2784	2376	2564,74	2215,99	92,1	93,3	2265,53	1786,21	88,33	80,6	81,4	75,2

	Crédits ouverts		Crédits transférés (à des programmes) ou versés (à des opérateurs)		Crédits transférés ou versés en % des crédits ouverts		Consommation		Consommation en % des crédits transférés ou versés		Consommation en % des crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
TOTAL DE LA MISSION												
TOTAL GENERAL	13 600,50	12 560,00	13 023,61	11 582,10	95,8	92,2	7 606,09	8 456,92	67,31	73,02	64,45	67,33
TOTAL GENERAL HORS FSI	10 660,50	9 620,00	10 083,61	8 642,10	94,6	89,8	7 606,09	7 296,92	75,43	84,43	71,3	75,9

Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes (note d'exécution budgétaire de la mission « Plan de relance de l'économie »)

Les crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie » effectivement consommés ont été inférieurs de 2,3 milliards d'euros aux crédits ouverts. Certes, les dépenses budgétaires de la mission ont été de 8,6 milliards d'euros en crédits de paiement. Cependant, elles correspondent en réalité à **de simples transferts ou versements aux programmes et opérateurs concernés**, qui n'ont au total consommé que **7,3 milliards d'euros**, soit 84,4 % des crédits de paiement transférés ou versés et **75,9 %** des crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie » prévus pour 2009.

De même, la contribution des entreprises publiques au plan de relance est évaluée à 3,4 milliards d'euros par le Gouvernement en 2009. Si l'on suppose que le montant de 4 milliards d'euros initialement affiché concernait la seule année 2009 (ce qui n'était pas précisé), cela correspond à une sous-exécution de 0,6 milliard d'euros.

Ces relatives sous-exécutions ont été **plus que compensées par un coût plus important que prévu des mesures fiscales.** En effet, alors que celles-ci auraient dû atteindre 9,2 milliards d'euros (pour un total évalué par le Gouvernement à 10,5 milliards d'euros en 2009-2010, en réalité 8,7 milliards d'euros en 2009-2010 si l'on prenait en compte le « contrecoup » en 2010 de certains allègements), montant porté à 10,3 milliards d'euros par la loi précitée n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009, elles se sont finalement élevées à **16,7 milliards d'euros**. Cet écart concerne essentiellement la mensualisation des remboursements de TVA, et surtout le remboursement des crédits d'impôt relatifs au « retour en arrière des déficits ».

De même, la mesure d'attribution anticipée du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) a coûté 3,8 milliards d'euros, pour une prévision de seulement 2,5 milliards d'euros.

b) Un coût du plan de relance qui pourrait être de 43,8 milliards d'euros en 2009-2010

Le coût du plan de relance, de 39,3 milliards d'euros en 2009, pourrait être de **43,8 milliards d'euros** en 2009-2010, en raison de ressources nettes de 3,3 milliards d'euros en 2010¹, portées à 4,9 milliards d'euros par les reports de crédits de la mission « Plan de relance de l'économie ».

¹ 4,1 milliards d'euros pour la mission « Plan de relance de l'économie » - 1,5 milliard d'euros d'augmentation de recettes fiscales du fait du « contrecoup » de certains allègements de 2009 + 0,1 milliard d'euros d'investissements des administrations de sécurité sociale + 0,6 milliard d'euros d'investissements des entreprises publiques.

On peut à cet égard rappeler que la loi de finances initiale pour 2010 a revu à la hausse les crédits de paiement initialement prévus pour 2010, qui ont été majorés de **2,54 milliards d'euros**¹.

B. LA SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »

Comme on l'a indiqué plus haut, **les crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie » ont été sous-exécutés :**

- les crédits de paiement pour 2009, de 6,9 milliards d'euros (hors FSI) dans le projet initial et 7,3 milliards d'euros dans la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, ont été portés à **9,6 milliards d'euros** par la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 ;

- sur ces 9,6 milliards d'euros, seulement 8,6 milliards d'euros ont été dépensés par la mission « Plan de relance de l'économie », c'est-à-dire transférés aux autres programmes ou versés aux opérateurs concernés ;

- sur ces 8,6 milliards d'euros, **seulement 7,3 milliards d'euros (soit 84,4 % des crédits de paiement transférés ou versés et 75,9 % des crédits de paiement ouverts) ont été effectivement consommés par les programmes et opérateurs concernés.**

Au total, **ce sont donc 2,3 milliards d'euros qui auraient dû être consommés et ne l'ont pas été.**

Ainsi, alors que la mission « Plan de relance de l'économie » aurait dû concentrer son effet sur 2009, avec 80 % des dépenses, les dépenses effectivement réalisées en 2009 n'auront correspondu qu'à environ 60 % des dépenses de la période 2009-2010.

Pour chacun des trois programmes, 315, 316 et 317, la consommation effective par les programmes et opérateurs concernés a correspondu à respectivement 80,5 %, 73 % et 75,2 % des crédits ouverts. Dans le cas du programme 316 le taux est même de seulement 59,3 % si l'on prend en compte le FSI, dont la dotation de 3 milliards d'euros a bien été transférée au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », dont le rapporteur spécial est notre collègue Jean-Pierre Fourcade, mais n'a été consommée que pour un peu moins de 40 %. Cependant, le FSI ne fait pas

¹ Alors que ceux-ci étaient de 1,56 milliard d'euros selon les estimations initiales, montant maintenu dans la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, ils ont été portés à 4,1 milliards d'euros, l'écart, de 2,54 milliards d'euros, provenant très majoritairement du programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » : alors que ce programme n'aurait pas dû être doté en 2010, il l'a finalement été de 2,05 milliards d'euros, dont 1,4 milliard d'euros pour le Fonds d'investissement social (FISO), le solde venant de la prolongation de l'aide à l'embauche dans les très petites entreprises (0,41 milliard d'euros) et d'un dispositif de sortie en « sifflet » de l'aide au remplacement de véhicules anciens (0,24 milliard d'euros).

partie du plan de relance *stricto sensu*, et n'a d'ailleurs pas été pris en compte dans les 26 milliards d'euros initialement indiqués par le Gouvernement.

Les sous-consommations des crédits ouverts correspondant aux montants les plus importants concernent, outre le FSI (sous-consommation de 1,8 milliard d'euros) :

- les actions 05 « Politiques actives de l'emploi » et 04 « Aide à l'embauche dans les TPE » du programme 316 (504 et 304 millions d'euros) ;

- les actions 01 « Infrastructures et équipements civils » et 02 « Enseignement supérieur et recherche » du programme 315 (sous-consommation de 246 et 231 millions d'euros).

II. QUELLE EFFICACITÉ DU PLAN DE RELANCE ?

Les indicateurs de la mission « Plan de relance de l'économie » **n'évaluent pas directement son efficacité économique, ni *a fortiori* celle du plan de relance considéré dans sa globalité.**

Si l'on considère que l'objectif du plan de relance n'était pas de réaliser diverses opérations pour elles-mêmes, mais de soutenir la croissance et l'emploi, les indicateurs sont en quasi-totalité des indicateurs de moyens¹. Le seul véritable indicateur de résultat, macroéconomique, est le nombre d'emplois créés ou sauvegardés, retenu pour chacun des trois programmes.

A. UN IMPACT SUR LE PIB DE L'ORDRE DE 0,6 POINT, CONFORME AUX PRÉVISIONS INITIALES DU GOUVERNEMENT ?

1. Les mesures du plan de relance destinées à soutenir la croissance : 15 milliards d'euros sur 37,9 milliards d'euros ?

L'objectif premier du plan de relance était de soutenir l'activité économique.

¹ Pour les trois programmes, consommation des crédits ; pour le programme 315, kilomètres de voirie ou de voies ferrées rénovées, nombre d'établissements universitaires mis aux normes de sécurité / d'accessibilité, nombre de m² du parc immobilier public ayant fait l'objet d'un diagnostic énergétique, part des collectivités s'étant engagées à augmenter leurs dépenses d'investissement ; pour le programme 316, nombre d'entreprises bénéficiaires du dispositif et montant global des garanties accordées, montant des avances versées sur marchés publics, part des véhicules neufs bénéficiant de l'aide au remplacement des véhicules anciens, évolution du nombre de véhicules neufs immatriculés entre 2008 et 2009, nombre d'embauches ayant bénéficié de la mesure en faveur des TPE, taux de croissance de l'emploi dans les TPE rapporté au taux de croissance de l'emploi dans l'ensemble des autres entreprises avant et après la mise en œuvre de la mesure, nombre de personnes entrées dans les différents dispositifs financés par le plan de relance, montant des investissements réalisés par le FSI en 2009 ; pour le programme 317, nombre de logements neufs financés grâce au plan de relance, nombre de logements rénovés (Anah) grâce au plan de relance, montant des travaux de rénovation urbaine engagés grâce au plan de relance.

Comme cela été souligné par la commission des finances dans ses travaux sur les volets successifs du plan, il convient de distinguer **deux types de mesure**, dont l'impact macroéconomique n'est pas le même :

- les mesures d'augmentation des dépenses ou de réduction des recettes ayant pour objet de soutenir la croissance dans une logique « keynésienne » ;

- les mesures, fiscales ou non fiscales, ayant pour objet de faciliter le financement des entreprises, dans un contexte de resserrement du crédit.

On peut considérer, de manière indicative :

- que relèvent de la première catégorie la totalité de la mission « Plan de relance de l'économie » à l'exclusion de l'action du programme 316 consacrée au financement des PME ; la mesure relative au FCTVA ; la mesure relative au prêt à taux zéro ; la réduction d'impôt sur le revenu en faveur des ménages modestes ; les reports de crédits du ministère de la défense ; les investissements des administrations de sécurité sociale et des entreprises publiques ;

- que relèvent de la seconde catégorie l'action du programme 316 consacrée au financement des PME ; la quasi-totalité des mesures fiscales (amortissement accéléré des investissements, remboursement des sommes dues au titre du crédit d'impôt recherche, remboursement des reports en arrière du déficit d'impôt sur les sociétés, mensualisation du remboursement de la TVA) ; les prêts du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » au secteur automobile.

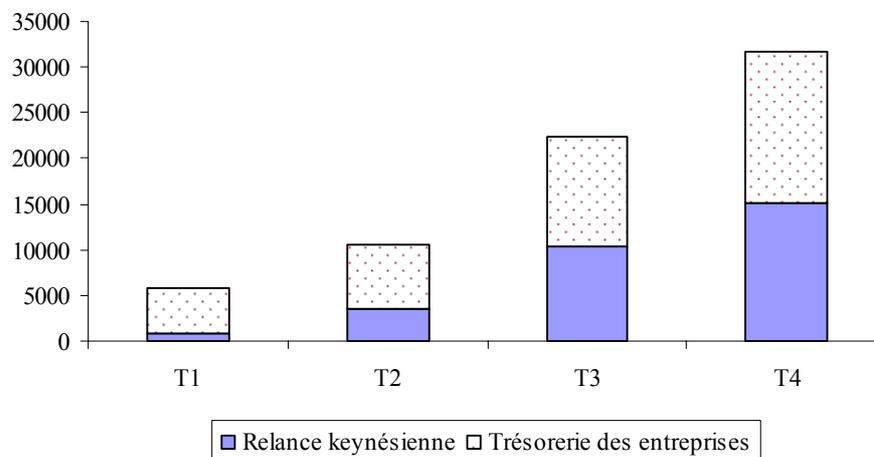
Ainsi, **sur les 38 milliards d'euros (soit 2 points de PIB) consommés en 2009 au titre du plan de relance, seulement 15 milliards environ (soit 0,75 point de PIB) ont constitué des mesures de « soutien keynésien » de l'activité.**

2. Un calendrier de mise en œuvre satisfaisant

Si les mesures de trésorerie, de nature essentiellement fiscale, ont pu être mises en œuvre rapidement, **celles de « soutien keynésien » l'ont été de manière relativement tardive**, en quasi-totalité aux troisième et quatrième trimestres 2009, alors que le « creux » de la crise était passé, comme le montre le tableau ci-après.

L'exécution temporelle du plan de relance en 2009

(en millions d'euros)



NB : les rapports au Parlement sur la mise en œuvre du plan de relance n'indiquant pas la répartition temporelle des prêts du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » en faveur du secteur automobile (6,3 milliards d'euros), ceux-ci ne sont pas pris en compte par le graphique.

Source : calculs de la commission des finances, d'après les rapports au Parlement sur la mise en œuvre du plan de relance de l'économie

Cette mise en œuvre tardive était cependant inévitable. **La question qui se posait au début de l'année 2009 était de savoir si les mesures de « relance keynésienne » pourraient bien être mises en œuvre en 2009, ce qui a été le cas à hauteur d'environ 85 % des prévisions, ce qui est globalement satisfaisant.**

3. Quelle augmentation de l'investissement des collectivités territoriales ?

L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que les collectivités qui, en 2009, consacrent à l'investissement un montant supérieur à celui de la moyenne de leurs dépenses réelles d'investissement de la période 2004, 2005, 2006 et 2007, bénéficient, à compter de 2009, du versement des attributions du Fonds de compensation de taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) afférentes à celles de l'année précédente au lieu de la pénultième année.

Les prévisions initiales envisageaient que cette mesure engendrerait des versements à hauteur de 2,5 milliards d'euros. En réalité, le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de cette mesure a été de **3,8 milliards d'euros.**

Selon le RAP, cet engagement a été souscrit par 17 183 communes sur 36 779, 90 départements sur 100 et 23 régions sur 26.

Les conventions prévoient pour 54,5 milliards d'euros d'investissements prévisionnels, en augmentation de 54,26 % par rapport aux moyennes de référence.

La question est de savoir dans quelle mesure cela correspond à des investissements réellement nouveaux. Selon le RAP, *« l'impact incitatif de la mesure est important : au 31 décembre 2009, les dépenses d'équipement direct des collectivités signataires sont en hausse de 4,8 % par rapport à 2008. A contrario, les collectivités non signataires ont vu leurs investissements directs baisser de - 13,8 % ».*

Cette interprétation est contestée par la Cour des comptes, qui, soulignant que le niveau d'investissement demandé était nettement inférieur à celui de 2008, considère que la mesure a constitué un **effet d'aubaine**.

L'effet d'aubaine de la mesure relative au FCTVA, selon la Cour des comptes

« Une enquête menée par la Cour et les chambres régionales des comptes a montré que l'effet d'incitation de ce dispositif était à nuancer. (...) Pour les collectivités signataires, l'objectif à respecter était facilement atteignable car la moyenne de 2004/2007 (36,6 Md€) se situait à un étiage nettement plus bas que le niveau de 2008 (42 Md€). (...) Si un relâchement de l'effort d'investissement a sans doute pu être évité dans certaines collectivités, il n'y a pas eu d'effet significatif global de stimulation. Le choix de critères très souples pour bénéficier de cette avance financière a joué dans ce résultat. Nombre de conventions ont été signées après l'arrêt des budgets des collectivités et leurs choix d'investissement. Par conséquent il n'est pas exclu que pour beaucoup de collectivités, l'apport de trésorerie ainsi constitué ait amélioré leur situation financière sans effet déterminant sur les d'investissements prévus. Ceci expliquerait la diminution de 3,1 Md€ du besoin de financement des collectivités locales entre 2008 et 2009, légèrement inférieur au versement anticipé de 3,8 Md€ ».

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2010

4. L'impact sur le PIB

Si l'on suppose que le multiplicateur des dépenses de « relance keynésienne » du plan de relance est proche de l'unité, et que – ces mesures ayant été concentrées sur le troisième trimestre – la quasi-totalité de leur effet sur le PIB s'est fait sentir, cela suggère que **le PIB de 2009 a été accru d'environ 0,6 point de PIB**. Cela correspond aux estimations initiales du Gouvernement qui, il est vrai, portaient sur un montant global légèrement moindre.

L'impact du plan de relance, selon diverses estimations de la fin de l'année 2008 (1)

(en points de PIB)

	Impact sur le PIB en 2009	Source
Gouvernement	0,6*	Dossier de presse de décembre 2008
Crédit Agricole	0,3-0,5	« CA Eco News » n° 120, 8 décembre 2008
OFCE	0,3	« Lettre de l'OFCE », 23 décembre 2008

* Le Gouvernement estime, dans le programme de stabilité 2009-2012 transmis à la Commission européenne en décembre 2008, que pour l'année 2009, l'impact global des mesures prises (y compris l'exonération de TP pour les investissements de 2009 et l'éco-PTZ) est de 0,8 point de PIB, celui de la politique budgétaire (y compris le libre jeu des stabilisateurs automatiques) étant évalué à 1 point de PIB.

(1) Ces estimations portaient sur un plan dont les « mesures keynésiennes » ont depuis été accrues d'environ 3 milliards d'euros (soit 0,15 point de PIB).

B. UN IMPACT SUR L'EMPLOI VRAISEMBLABLEMENT NETTEMENT INFÉRIEUR AUX CHIFFRES AVANCÉS PAR LE GOUVERNEMENT

Le RAP « Plan de relance de l'économie » donne des estimations de l'impact d'une partie des dépenses en termes d'emplois créés ou sauvegardés en 2009¹.

Cependant, seuls les programmes 315 et 317 se voient associer une estimation globale de leur impact sur l'emploi. Dans le cas du programme 316, le tableau indiquant le résultat pour l'indicateur concerné renvoie au texte du RAP², qui présente des estimations pour certaines dépenses, souvent sous la forme de « fourchettes ». Si l'on effectue la sommation des différentes estimations, on arrive au nombre, très élevé, de **370 000 emplois**, avec un intervalle compris entre 250 000 et 480 000 emplois, comme le montre le tableau ci-après.

¹ La méthodologie suivie a varié selon les dépenses concernées. Dans certains cas, elle a consisté à associer à chaque type de dépense un ratio de créations d'emplois. Par exemple, le Gouvernement estime que, pour 1 million d'euros, les technologies de défense créent 2,7 emplois, alors que les travaux de rénovation immobilière en créent 18,2. Dans d'autres cas, l'approche a été économétrique, ou s'est appuyée sur des enquêtes.

² Le tableau de l'indicateur du programme 316 relatif au nombre d'emplois créés ou sauvegardés ne comprend aucun chiffre, mais la mention « cf. infra ». L'explication figurant sous le tableau est la suivante : « Le programme 316 comporte des actions diverses en faveur d'un soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi. De ce fait, le calcul de l'effet d'entraînement sur l'emploi s'est appuyé sur différentes méthodes qui reflètent la nature variée des interventions du plan de relance. Un total synthétique est néanmoins difficile à obtenir pour l'ensemble des mesures du programme 316. Le détail pour chaque mesure est fourni dans l'analyse des résultats ».

Les emplois créés ou sauvegardés en 2009 par la mission « Plan de relance de l'économie » : sommation des chiffres figurant dans le RAP

	Moyenne	Estimation basse	Estimation haute
Programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public »	18 337		
Programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité »	92 603		
Programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi »	256 500*	143 000*	370 000*
<i>Financement des petites et moyennes entreprises</i>	30 000		
<i>Aide au remplacement de véhicules anciens</i>	14 000*	8 000	20 000
<i>Aide à l'embauche dans les très petites entreprises</i>	112 500*	5 000	220 000
<i>Politiques actives de l'emploi</i>	<100 000		
TOTAL	<367 440*	<253 940*	<480 940*

* Chiffres calculés par la commission des finances en fonction des données figurant dans le RAP.

Sources : RAP « Plan de relance de l'économie », calculs de la commission des finances

Ces chiffres suscitent de fortes interrogations. En effet, un calcul simple utilisant la « loi d'Okun »¹ suggère qu'un supplément de croissance du PIB de 0,6 point réduit le taux de chômage de 0,3 point, ce qui correspond à environ **80 000 emplois**.

Ce paradoxe vient du fait que **l'impact des principales mesures du programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » est manifestement surestimé.** C'est d'ailleurs peut-on supposer pour cette raison que le Gouvernement s'abstient de faire la sommation de ses différentes estimations. Les principales anomalies concernent les actions « Aide à l'embauche dans les très petites entreprises » et « Politiques actives de l'emploi », qui auraient créé ou sauvegardé chacune de l'ordre de 100 000 emplois.

Dans le cas de l'action « Aide à l'embauche dans les très petites entreprises », le bas de l'intervalle doit manifestement être retenu. En effet, il s'agit d'une mesure relativement banale de politique économique, consistant à réduire le coût du travail, et dont l'impact sur l'emploi peut être évalué de manière économétrique. Selon le Gouvernement, « *les modèles estiment que l'effet structurel durable de l'allègement du coût du travail induit par cette aide est limité (5 000 à 11 000 emplois)* ». De fait, cette mesure a coûté 200 millions d'euros, ce qui, si l'on suppose la même efficacité que les exonérations de charges sur les bas salaires de « droit commun »², correspondrait à environ 8 000 emplois créés. Le chiffre de 220 000 emplois

¹ Selon la « loi d'Okun », l'augmentation du taux de chômage est égale à l'écart du taux de croissance par rapport à la croissance potentielle, multipliée par un certain coefficient, variant selon les pays. En France ce coefficient est estimé à environ 0,5.

² Selon le consensus des économistes, les exonérations de charges sur les bas salaires, qui coûtent environ 20 milliards d'euros, auraient créé environ 800 000 emplois, ce qui correspond à un coût brut d'environ 25 000 euros par emploi créé.

vient d'un calcul contestable réalisé à partir des résultats d'une enquête¹. S'il était exact, le coût par emploi créé serait de 1 000 euros, ce qui en ferait de très loin le dispositif le plus efficace de la politique de l'emploi. Cela n'est hélas pas réaliste.

Dans le cas de l'action « **Politiques actives de l'emploi** », qui a coûté 800 millions d'euros (pour des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de 1,3 milliard d'euros), et dont l'opérateur est le Fonds d'investissement social (FISO), le Gouvernement indique que « *les principales mesures du FISO sont (...) susceptibles de créer ou sauver au moins une centaine de milliers d'emplois, voire 150 000 sur la période 2009-2010* ». Il ressort des explications avancées que ces créations ou sauvegardes résulteraient en quasi-totalité de deux dispositifs : celui relatif au chômage partiel et la majoration de 100 000 du nombre de contrats aidés non marchands, pour un nombre d'emplois créés de l'ordre de respectivement 70 000 et 75 000. **L'estimation est manifestement très surestimée dans les deux cas.** L'effet d'aubaine est forcément important dans le premier. Dans celui des contrats aidés non marchands, le Gouvernement prend en compte une augmentation du nombre d'emplois aidés qui en réalité ne fait pas partie du plan de relance².

¹ Le Gouvernement indique : « Compte tenu du caractère exceptionnel de la crise, qui s'écarte des modèles, des enquêtes ont été réalisées auprès des dirigeants d'entreprises bénéficiaires de la mesure. Dans l'enquête BVA de mars 2009, 29 % des dirigeants de TPE ont déclaré que la mesure était « de nature à les faire embaucher alors que ce n'était pas prévu, à embaucher davantage que prévu ou à renouveler un contrat ». Il reste difficile d'en déduire un impact emploi absolu (qui serait de l'ordre de 220 000 emplois en appliquant un ratio de 29 % au nombre de dossiers), l'enquête étant déclarative sur échantillon ».

² Selon le RAP, dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 2009, a été adopté « un amendement gouvernemental permettant de majorer de 100 000 les enveloppes de contrats aidés non-marchands ouvertes en 2009 (contrats d'accompagnement dans l'emploi – CAE – et contrat d'avenir – CaV) par rapport au niveau initialement présenté en PLF ». La prise en compte des 100 000 emplois correspondants ne se justifie pas, cette disposition ne faisant pas partie du plan de relance. Le plan de relance a seulement permis de consacrer 253 millions d'euros à l'augmentation du taux de subvention des CAE, porté de 70 % à 90 %.

MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

M. François Marc, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2009	338
A. UNE MISSION PLUS HOMOGENÈME MAIS QUI CONSERVE D'IMPORTANTES SPÉCIFICITÉS	338
1. <i>Une architecture stabilisée depuis 2008</i>	338
2. <i>Une cohérence qui reste perfectible</i>	339
B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009	340
1. <i>Un niveau global de consommation des crédits satisfaisant</i>	340
2. <i>L'impact du plan de relance sur la mission</i>	341
3. <i>Les écarts vis-à-vis de la programmation pluriannuelle</i>	342
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À CONFIRMER	342
1. <i>La faiblesse des indicateurs</i>	342
2. <i>Des résultats insuffisants</i>	343
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	343
A. PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	343
1. <i>L'exécution (420,67 millions d'euros en CP)</i>	343
2. <i>Un programme aux résultats insuffisants en 2009</i>	345
B. PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT »	346
1. <i>L'exécution (103,8 millions d'euros en CP)</i>	347
2. <i>Une performance déficiente</i>	348

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2009

A. UNE MISSION PLUS HOMOGENÈME MAIS QUI CONSERVE D'IMPORTANTES SPÉCIFICITÉS

1. Une architecture stabilisée depuis 2008...

En 2006, la mission « Politique des territoires » comprenait **six programmes** :

- le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire pilotait deux programmes : 112 « Aménagement du territoire », et, par délégation de gestion du Premier ministre, 162 « Interventions territoriales de l'Etat » (couramment désigné « PITE ») ;

- le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer pilotait quatre programmes : 113 « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » ; 159 « Information géographique et cartographique » ; 222 « Stratégie en matière d'équipement » ; 223 « Tourisme ». Destiné à retracer principalement les dépenses de personnel et de fonctionnement des services de l'équipement, le programme 222 a été fusionné en 2007 au sein du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

L'architecture actuelle de la mission est stabilisée depuis 2008 : les programmes 113 et 159 ont été rattachés à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », et le programme 223 a été rattaché à la mission « Economie »¹. Elle ne comporte donc **plus que deux programmes** :

- d'une part, le **programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »** (« PICPAT »), nouvelle dénomination en vigueur depuis 2008 à l'initiative de la commission de l'économie du Sénat, piloté en 2009 par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) et en 2010 par le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire ;

- d'autre part, le **programme 162** appelé « PITE », dont le pilotage, par délégation de gestion du Premier ministre, reste assuré par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

¹ Cette mesure répondait à des critiques régulièrement formulées, notamment par la Cour des comptes. En effet, la politique du tourisme, fondée surtout sur des interventions économiques et sociales et des dépenses fiscales, ne contribue qu'indirectement à l'aménagement du territoire.

2. Une cohérence qui reste perfectible

Comme l'a déjà rappelé votre rapporteur spécial, la mission « Politique des territoires » a fortement peiné à trouver sa cohérence interne. En effet, cette mission procédait avant 2008 d'une **juxtaposition artificielle de programmes** marquée par l'hétérogénéité des secteurs concernés (aménagement du territoire, urbanisme, tourisme...). De ce point de vue, le **recentrage de la mission en 2008 sur l'aménagement du territoire** représente une avancée notable, de même que le rattachement du PICPAT au ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, créé en 2009. Toutefois les singularités de la mission restent fortes.

Tout d'abord, les deux programmes de la mission s'avèrent **fortement déséquilibrés** : plus de **80 % des crédits de la mission se rattachent au PICPAT**, qui regroupe les crédits affectés à la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), redevenue en 2010 la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

Ensuite, la faible cohérence et l'instabilité de la mission résulte des spécificités du **PITE**. D'abord conçu comme expérimental, ce programme retrace des **actions indépendantes les unes des autres** et d'une inscription budgétaire limitée dans le temps. Il regroupe aujourd'hui quatre plans gouvernementaux multisectoriels pilotés par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, et concernant des territoires spécifiques (Bretagne, Corse, marais poitevin et Martinique-Guadeloupe).

Par ailleurs, le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission, réparties entre une trentaine de dispositifs, est supérieur aux crédits budgétaires de cette dernière¹.

Enfin, bien que la mission ait été recentrée sur l'aménagement du territoire depuis 2008, il convient d'observer que le niveau des crédits consacrés par l'Etat à l'aménagement du territoire, excède – de loin – celui des crédits de la mission. En effet, **les actions de l'Etat participant à l'aménagement du territoire représentent, chaque année, environ**

¹ Les dépenses fiscales de la mission, rattachées au PICPAT, sont évaluées à 833 millions d'euros dans le RAP 2009. Ce montant est révisé à la baisse dans le PAP 2010 (628 millions d'euros) du fait de l'exclusion de deux dépenses (« exonération plafonnée à 61 000 euros de bénéfice pour les entreprises qui exercent une activité en zone franche urbaine » et « abattement en faveur des immeubles en ZUS » transférés vers le programme n° 147 Politique de la ville de la mission « Ville et logement »). A ces montants, il faut ajouter le coût des dix dépenses fiscales qui font l'objet d'une simple évaluation (de l'ordre de 0,5 million d'euros chacune) ou ne sont tout simplement pas chiffrées. L'importance de ces dépenses de faible montant conduit d'ailleurs votre rapporteur spécial à renouveler les interrogations dont il a fait état concernant le « saupoudrage » ainsi constaté et les effets qui peuvent en être attendus.

5 milliards d'euros, soit dix fois les enjeux financiers de la mission¹.

B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2009

1. Un niveau global de consommation des crédits satisfaisant

En 2009, la mission « Politique des territoires » a consommé **90 % des autorisations d'engagement (AE) et 98 % des crédits de paiement (CP) ouverts pour l'exercice**, fonds de concours (*FDC*) inclus². Le niveau de ce taux global d'exécution, légèrement supérieur à celui qu'avait enregistré l'exercice 2008, peut être qualifié de **satisfaisant**. Les taux d'exécution des deux programmes, PICPAT et PITE, sont largement comparables.

¹ Depuis 2008, l'aménagement du territoire fait l'objet d'un document de politique transversale (DPT), qui a remplacé l'annexe traditionnelle (« jaune » budgétaire). Le DPT joint au PLF 2010 a évalué à 5 milliards d'euros les crédits destinés à l'aménagement du territoire. Cet effort est porté au total par 34 programmes relevant de 16 missions, dont le PICPAT et le PITE. En volume de crédits, les trois premiers contributeurs sont le programme 154 « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », le programme 138 « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer » et le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

² Le PITE bénéficie d'importants fonds de concours qui expliquent la différence importante entre les crédits inscrits en LFI et les crédits ouverts en cours d'exercice.

L'exécution de la mission par programme en 2009

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	C rédits ouverts	Ex écution	E cart	Cr édits ouverts	E xécution	E cart
112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »	369,2	303	-39,2 (10,6 %)	428,6	420,7	-7,9 (1,8 %)
162 « Interventions territoriales de l'Etat »	76,9	1,77	-4,9 (6,4 %)	106,1	103,8	-2,3 (2,1 %)
Total pour la mission	446,1	401,7	-44,4 (10 %)	534,7	524,5	-10,2 (1,9 %)

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

2. L'impact du plan de relance sur la mission

Dans le contexte de la crise, le Gouvernement a ouvert au titre du plan de relance¹ **30,8 millions d'euros d'AE et 85,8 millions d'euros de CP supplémentaires** au profit de la mission « Politique des territoires ».

Sur le PICPAT, les AE ont été ouvertes pour des **opérations nouvelles**, permettant le financement d'environ cent projets pour un montant moyen de 300 000 euros, tandis que l'ouverture de CP visait surtout à **régler des retards de paiement** accumulés (près de 70 millions d'euros), afin de ne pas dégrader la trésorerie des opérateurs et des entreprises partenaires de la politique d'aménagement du territoire. Le plan de relance a ainsi permis principalement de **résorber la dette du fonds national d'aménagement du territoire** (FNADT), qui aurait de toute façon dû être acquittée. Au total, les sommes effectivement engagées et payées sur le programme représentent la **totalité des AE ouvertes et 96 % des CP** (soit 82,4 millions d'euros). Les 3,4 millions d'euros de CP non consommés résultants du plan de relance sont donc reportés sur l'exercice 2010.

Pour ce qui concerne le PITE, 20 millions d'euros de CP ont été prévus par le plan de relance pour accélérer le **financement du programme exceptionnel d'investissements** (PEI) de la Corse, qui représente 2 milliards d'euros de travaux sur quinze ans. Le PEI Corse, qui repose sur l'action 4 du PITE, a absorbé en 2009 l'intégralité de ces CP (mandatement de la totalité des CP).

¹ Par la loi n°2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, première traduction du volet budgétaire du plan de relance.

3. Les écarts vis-à-vis de la programmation pluriannuelle

L'exécution 2009 de la mission « Politique des territoires » doit être rapprochée de la programmation 2009-2012 de la mission telle qu'elle figure dans la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques¹. Le **plafond de dépenses est dépassé en AE comme en CP** (de 22 millions d'euros sur 380 millions d'euros pour les AE et de 54,5 millions d'euros sur 370 millions d'euros pour les CP).

La programmation pluriannuelle et l'exécution de la mission

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Programmation pluriannuelle*	380	350	300	370	380	360
Loi de finances initiale	384	385	-	372,5	378	-
Exécution	402	-	-	524,5	-	-
Écart exécution/programmation	+22	-	-	+ 54,5	-	-

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009 annexé au présent projet de loi de règlement

* : Ces montants comprennent la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Ils correspondent aux plafonds prévus à l'article 6 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012. La programmation hors CAS « Pensions » pour la mission « Politique des territoires » n'y est pas précisé, l'écart étant considéré comme égal à zéro dans la mesure où la contribution prévisionnelle de la mission au CAS « Pensions » est inférieure à 10 millions d'euros par an.

Votre rapporteur spécial observe que la programmation pluriannuelle se caractérise par une nette **orientation à la baisse des AE**, alors que l'évolution prévue pour les **CP** de la mission apparaît contrastée : une **très légère hausse de 2009 à 2010 devrait précéder une légère baisse de 2010 à 2011**. La diminution sensible des AE de la mission sur la période, associée à une relative stabilité de ses CP, reflète un **souci de garantir la « soutenabilité » des engagements financiers de l'Etat** au titre de cette mission de manière à favoriser la couverture des AE par un niveau de CP adéquat.

C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À CONFIRMER

1. La faiblesse des indicateurs

En 2009, les deux programmes de la mission « Politique des territoires » totalisaient **quatorze indicateurs de performance**, contre dix-huit en 2008. Chacun des deux programmes présente des faiblesses avérées en matière de suivi de la performance, comme on le verra plus loin lors de l'analyse de chaque programme. Outre **l'instabilité des dispositifs**, il

¹ Loi n°2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012.

convient de noter le **caractère lacunaire des objectifs comme des indicateurs**.

2. Des résultats insuffisants

Sur la totalité des indicateurs, **seuls 14 % ont atteint les objectifs fixés** (soit deux sur un total de quatorze). Un tel résultat laisse votre rapporteur spécial interrogatif quant à la **pertinence des prévisions effectuées** et à la **qualité du dispositif de suivi de la performance** : en effet un simple défaut de performance ne suffit pas à expliquer par lui-même un si piètre bilan.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

Le PICPAT retrace les **moyens mis à la disposition de la DATAR** et se compose de **trois actions** :

- **l'action 1** « Attractivité économique et compétitivité des territoires » regroupe les **moyens mis en œuvre par la DATAR en faveur du développement économique et de la compétitivité** des territoires français ;

- **l'action 2** « Développement solidaire et équilibré des territoires », correspond à des politiques visant à assurer la **cohésion sociale et territoriale** et à favoriser un développement durable des territoires ;

- **l'action 4** (numéro maintenu malgré la suppression de l'action 3 en 2008) « Instruments de pilotage et d'étude » rend compte des **moyens destinés au fonctionnement de la DATAR**, dont ses dépenses de personnel.

1. L'exécution (420,67 millions d'euros en CP)

En 2009, le programme 112 a consommé **330 millions d'euros en AE** et **420,67 millions d'euros en CP**, crédits ouverts par la voie de fonds de concours inclus, soit respectivement 90 % du total des AE et 98 % du total des CP ouverts pour l'exercice.

Exception faite de la **sous-consommation des crédits affectés en 2009 au plan de relance et aux restructurations du ministère de la Défense**¹, le **solde de gestion est stable depuis trois ans** avec un **taux de consommation supérieur à 97 % pour les AE et à 99 % pour les CP**.

¹ Les crédits affectés aux restructurations de la Défense font l'objet d'une sous consommation importante en raison de la préparation en 2009 des plans locaux de restructuration (PLR) et des différents contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) et du délai de signature avec les différents partenaires. Un certain nombre de ces PLR ou CRSD ont été mis en place en fin

Les crédits du PICPAT par action en 2009

(en euros)

Actions	AE	CP
1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	150 080 000	124 280 000
2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »	168 447 858	186 757 672
4 « Instruments de pilotage et d'étude »	26 004 617	26 004 617
Total des crédits prévus en LFI	344 532 475	337 042 289
Ouverture par FDC et ADP	+ 653 430	+ 653 430
Ouvertures/annulations hors FDC	+ 24 054 439	+ 90 888 503
Total des crédits ouverts	369 240 344	428 584 222
Total des crédits consommés	330 045 536	420 672 216

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

L'affectation des crédits consommés par le programme au sein de chaque action est retracée de manière claire et synthétique par la « justification au premier euro » figurant dans le RAP 2009 de la mission annexé au présent projet de loi de règlement.

Il convient cependant de relever que **les dépenses de personnel du programme se sont élevées à 10,2 millions d'euros**, soit une baisse de 200 000 euros des crédits de titre 2 consommés par rapport à 2008.

Par ailleurs, **l'exécution du programme rencontre des difficultés à deux niveaux**, ainsi que le souligne la Cour des Comptes dans sa note d'exécution budgétaire 2009. D'une part, le **mode de fonctionnement de la prime d'aménagement du territoire (PAT) conduit au blocage de certains engagements**¹. D'autre part, le **financement des pôles d'excellence rurale (PER) est handicapé par plusieurs facteurs** : « la multiplicité des fonds impliqués rend le financement particulièrement obscur pour les porteurs de projets ; la gestion des aides au cours de la vie du projet est susceptible de s'étaler sur plusieurs années ; enfin, les délais dans les transferts de crédits des ministères ralentissent le déroulement des projets ».

d'année 2009 et ne produiront leurs effets qu'en 2010. Ces crédits ont donc été reportés sur 2010. S'agissant du plan de relance, les AE ont toutes été engagées au cours de l'année 2009 mais 3,4 millions d'euros de CP n'ont pas été consommés et font également l'objet d'un report.

¹ Trois raisons expliquent ce phénomène : les crédits restent engagés lorsque une entreprise aidée ne demande pas le premier paiement ou les versements suivants ; le traitement des dossiers est très étalé dans le temps et dépend des informations rétrocédées par les services de l'Etat ; enfin, plusieurs années après la convention il est impossible de distinguer au sein de l'entreprise les emplois créés ou maintenus grâce à la PAT des autres emplois.

1. Un programme aux résultats insuffisants en 2009

La stratégie de performance retracée par le RAP ne correspond qu'à une fraction des actions du programme. Il convient en effet d'observer qu'**une part des actions de coordination et d'impulsion assurées par la DATAR s'avère difficilement mesurable par des indicateurs de performance budgétaire**. Il en est ainsi, notamment, de son action concernant les contrats de projets Etat-régions (CPER) ou de son rôle d'interlocuteur de la Commission européenne pour la définition et la mise en œuvre des fonds structurels. L'appréciation de la performance du programme doit tenir compte de ce fait. De même, qu'il faut convenir de la **faiblesse des ressources consacrées au suivi de la performance du programme** : seul un demi ETP y est affecté.

Deux **modifications dans le suivi de la performance** doivent être relevées :

- l'indicateur « nombre de citations de rapports de la DIACT dans la presse et dans les rapports parlementaires » de l'objectif 3 « concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire » a été supprimé en 2009 parce qu'il apparaissait peu pertinent au regard de l'objectif auquel il était rattaché ;

- l'indicateur relatif aux pôles de compétitivité¹, qui se rapporte à l'objectif 1 « soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires », est également supprimé, à partir de 2010, parce que l'indicateur dépend trop directement du montant de l'enveloppe de crédits allouée au fonds de compétitivité des entreprises. A cet égard, votre rapporteur spécial déplore que la politique des pôles de compétitivité reste désormais sans indicateur.

En 2009, la performance du PICPAT était mesurée par **trois objectifs**, dont la réalisation a été mesurée par **neuf indicateurs** au total. Au vu des résultats enregistrés, le bilan s'établit comme suit² : seuls 22 % des indicateurs du programme présentent des résultats supérieurs ou égaux à la prévision et 40 % affichent des résultats inférieurs.

¹ Il s'agit du « taux d'admission des projets labellisés par les gouvernances des pôles de compétitivité aux appels à projets du fonds interministériel commun hébergé par le fonds de compétitivité des entreprises ».

² Pour ces calculs, les indicateurs valent pour 1 et sont comparées les colonnes « 2009 Prévision PAP 2009 » et « 2009 Réalisation ».

Indicateurs de performance du programme 112

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	2	2	0
Objectif 2	0	3	0
Objectif 3	0	2	0
Total	2	7	0
%	22%	78%	0%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2009

L'objectif 1 « **soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires** » n'a été atteint que pour 50 % des quatre indicateurs associés.

Ensuite, l'objectif 2 consistant à « **accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale** » est circonscrit par trois indicateurs dont les résultats sont tous inférieurs aux cibles. Dans ces conditions, votre rapporteur spécial juge excessif le commentaire porté dans le RAP par le responsable du programme selon lequel, « *les résultats recueillis sur cet objectif attestent de l'effort mené par la DATAR pour maintenir ou créer des emplois dans des zones rurales ou en cours de mutation économique* ».

Enfin, l'objectif 3 « **concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire** » n'est pas atteint en dépit des progrès constatés pour ses deux indicateurs (« taux de suivi dans PRESAGE des crédits d'Etat engagés au titre des CPER » et « nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargés à partir du site de l'Observatoire des territoires »).

B. PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRORIALES DE L'ETAT »

Le PITE regroupe des **actions de portée régionale** indépendantes les unes des autres et **correspondant à des plans interministériels**. Par rapport au « droit commun » des programmes du budget général de l'Etat, le PITE se singularise sur trois points :

- l'**élaboration du programme est déconcentrée et interministérielle**, à l'initiative des préfets de région ;

- la **responsabilité du programme relève du Premier ministre** au plan politique, mais sa **gestion a été confiée au ministère chargé de l'intérieur** en sa qualité d'animateur du réseau préfectoral, la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au secrétaire général de ce ministère ;

- les **dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme.

Les actions composant initialement le PITE y avaient été inscrites pour une période limitée à trois années (2006 à 2008), mais cette inscription

était reproductible. De fait, les LFI pour 2009 et 2010 ont maintenu l'existence du PITE, autour de quatre actions :

- **l'action 2 « Eau - Agriculture en Bretagne »** retrace les crédits destinés au financement de la « reconquête » de la qualité des eaux de cette région, consistant notamment à inciter les agriculteurs à adapter leurs exploitations et leurs modes de production pour limiter les atteintes à l'environnement et à mesurer l'évolution de la situation environnementale. Elle intègre le « Plan d'urgence nitrates » instauré en 2007, pour cinq ans, en faveur de neuf bassins versants ;

- **l'action 4 « Programme exceptionnel d'investissements [PEI] en faveur de la Corse »** consacrée au financement du développement économique de la Corse, par une remise à niveau des équipements publics structurants, des infrastructures de base et par la mise en valeur de l'espace régional. Après une première convention d'application couvrant la période 2003-2006, le PEI, prévu pour une durée totale de quinze ans, est actuellement régi par une seconde convention, signée le 4 mai 2007, visant la période 2007-2013 ;

- **l'action 6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin – Poitou-Charentes »** met en œuvre le plan pour le marais poitevin adopté en juin 2002. Il s'agit de restaurer le caractère de zone humide de ce territoire, conformément à la directive « Natura 2000 », à y accueillir les touristes dans le respect de l'environnement et à reconquérir le label de « parc naturel régional » ;

- **l'action 8 « Plan chlordécone en Guadeloupe et Martinique »**, retrace les crédits destinés au financement des opérations visant à répondre aux risques liés à la contamination des sols par le pesticide chlordécone, utilisé pour lutter contre le charançon du bananier. Il s'agit d'une des priorités du plan national santé environnement (PNSE) adopté en juin 2004.

1. L'exécution (103,8 millions d'euros en CP)

En 2009, l'exécution du PITE a conduit à une consommation de **71,7 millions d'euros en AE** (contre 113,1 millions d'euros en 2008 et 172,9 millions d'euros en 2007) et de **103,8 millions d'euros en CP** (contre 101,6 millions d'euros en 2008 et 104,8 millions d'euros en 2007). Cette consommation correspond respectivement à 93 % des AE ouvertes et 97,7 % des CP ouverts pour l'exercice, y compris les crédits ouverts par la voie de fonds de concours. Hors fonds de concours, le **résultat du solde de gestion est très satisfaisant** en 2009 dans la mesure où 99,35 % des AE ont été engagées et 99,22 % des CP ont été mandatés en 2009. Ces **taux d'exécution sont supérieurs à ceux des années précédentes** puisqu'en 2008, 79 % des AE et 99 % des CP avaient été consommés (99 % des AE et des CP en 2007).

Les crédits du PITE par action en 2009

(en euros)

Actions	AE	CP
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	3 087 298	16 766 766
4 « PEI en faveur de la Corse »	27 841 429	12 143 865
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin »	4 785 821	2 841 232
8 « Plan chlordécone en Guadeloupe et Martinique »	3 776 125	3 773 588
Total des crédits prévus en LFI	39 490 673	35 525 451
Ouverture par FDC et ADP	+ 35 000 000	+ 40 000 000
Ouvertures/annulations de crédit hors FDC	+ 2 440 580	+ 30 635 491
Total des crédits ouverts	76 931 253	106 160 942
Total des crédits consommés	71 705 377	103 807 437

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

Le PITE, en 2009, a bénéficié de **FDC représentant près de la moitié de la dotation en AE et près de 40 % de la dotation en CP**, soit 35 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP¹. Ils ont servi en totalité à l'**action 4 « PEI en faveur de la Corse », qui a concentré à elle seule 84 % des AE et 80 % des CP consommés sur l'exercice.**

2. Une performance déficiente

Depuis sa création en 2006, le PITE fait l'objet d'une constante expérimentation de la mesure de ses performances, d'où une situation instable qui **ne favorise pas la comparaison des résultats d'un exercice à l'autre**. Par ailleurs, **la mesure de la performance du PITE n'est pas satisfaisante** : aucune des actions du programme ne se réduisant à une dimension unique, chacune, logiquement, devrait se trouver encadrée par plusieurs objectifs et, *a fortiori*, par plusieurs indicateurs. Or, d'une manière générale, **les objectifs existants sont souvent incomplets et les indicateurs restent lacunaires** par rapport au champ couvert par les actions. Par exemple, votre rapporteur spécial mentionne à nouveau qu'**il n'est pas admissible de mesurer la performance de l'action « PEI en faveur de la Corse » – qui correspond à 84 % des AE et 80 % des CP consommés sur le PITE – à l'aune seule des délais de réalisation des projets**. L'indicateur, en effet, n'apporte aucune

¹ Ce niveau important de FDC s'inscrit dans la continuité des exercices antérieurs, et justifie les mêmes observations quant à l'ampleur de la « débudgétisation » ainsi réalisée. En outre, il convient de remarquer que la fongibilité des crédits du PITE se trouve limitée, en pratique, par le volume de ces FDC, qui n'y sont pas soumis.

information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide soit-elle.

En 2009, la performance du PITE était mesurée par **trois objectifs**, dont la réalisation a été mesurée par **cinq indicateurs** au total et ne concernant que trois actions¹. Pour ce qui concerne les résultats eux-mêmes², **la totalité des indicateurs du programme présente des résultats inférieurs à la prévision**. Ces résultats contrastent avec ceux obtenus en 2008, puisque sur les huit indicateurs figurant dans le RAP, seuls trois présentaient des valeurs en deçà des objectifs fixés.

Indicateurs de performance du programme 162

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	2	0
Objectif 2	0	1	0
Objectif 3	0	2	0
Total	0	5	0
%	0%	100%	0%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2009

L'action 1 « **Eau – Agriculture en Bretagne** » enregistre des résultats décevants. D'une part, le pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates n'a baissé qu'à 14 %, contre une prévision de 7 %, même s'il s'est agi d'un progrès par rapport au résultat enregistré en 2007 (19,3 %). D'autre part, le pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen, prévu à hauteur de 100 %, s'établit à 72 %.

Par ailleurs, le taux d'avancement moyen des projets relatif au **PEI en faveur de la Corse**, s'établit à 42 %, contre un objectif de 60 % (fixé précédemment à 35 % suivant un mode de calcul différent). Votre rapporteur spécial a cependant indiqué plus haut l'intérêt limité que revêt cet indicateur.

Enfin, les deux sous-indicateurs de l'action 3 relatifs à la surface des prairies dans la zone du **marais poitevin** sont en progression mais restent inférieurs aux cibles du PAP 2009.

¹ Votre rapporteur spécial regrette que la nouvelle action 8 « plan chlrodécone en Martinique et en Guadeloupe », inscrite au PITE en 2009, n'ait été assortie d'un volet performance qu'à l'occasion du PAP 2010.

² Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2009 Prévision PAP 2009 » et « 2009 Réalisation » présentées dans le RAP.

MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur spécial

I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 501)	351
II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	353
A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE LCP-AN (DOTATIONS 511 ET 541-01).....	353
B. LE SÉNAT ET LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE PUBLIC SÉNAT (DOTATIONS 521 ET 541-02).....	354
C. LES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN (DOTATION 542)	356
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL (DOTATION 531)	356
IV. LA HAUTE COUR (DOTATION 532)	358
V. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 533)	358

En application des dispositions du troisième alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), « *une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations* ».

La mission « Pouvoirs publics » regroupe ainsi les dotations accordées à la Présidence de la République, aux assemblées parlementaires, au Conseil constitutionnel et à la Cour de justice de la République.

En application de l'article 5 de la LOLF, ces dotations sont regroupées sous le titre 1 des charges budgétaires de l'Etat.

N'ayant pas le statut de programmes¹, elles ne font pas, à proprement parler, l'objet d'un projet annuel de performances (PAP), et leur exécution n'est pas retracée dans un rapport annuel de performances (RAP). Néanmoins, l'article 115 de la loi de finances pour 2002 a prévu qu'« *est jointe au projet de loi de règlement une annexe explicative développant pour chacun des pouvoirs publics, le montant définitif des crédits ouverts et des dépenses constatées et présentant les écarts avec les crédits initiaux* ».

Cette annexe permet dans certains cas – en ce qui concerne la gestion des crédits de la Présidence de la République en particulier – de porter une appréciation qualitative sur l'utilisation des dotations concernées. Par ailleurs, la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de vérifier et d'apurer les comptes et la commission spéciale du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne rendent public chaque année, au moment de l'examen du projet de loi de règlement, un rapport sur l'exécution des comptes de leurs assemblées respectives l'année précédente.

I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 501)

- Les crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale s'élevaient à 112 335 666 euros et prenaient en compte des recettes à hauteur de 351 190 euros. Les charges nettes des recettes atteignent, en exécution, 112 113 130 euros, la différence avec la dotation initiale permettant de dégager un résultat positif de 222 536 euros.

Le montant, sensiblement plus élevé que prévu, des recettes (2 175 280 euros) a permis de combler, et même au-delà, les dépassements constatés en dépenses.

¹ Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la LOLF, le Conseil constitutionnel a précisé que « ce dispositif assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs ».

La dotation de la Présidence de la République en 2008 et 2009

(en euros)

	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009
Charges			
1- Charges de fonctionnement courant	26 013 672	20 500 732	22 887 552
2- Déplacements	16 316 717	20 356 000	22 003 369
3- Charges de personnel	69 838 233	69 977 424	67 227 253
4- Dotation d'amortissement	122 572		210 523
5- Impôts et taxes	114 978	137 700	118 943
6- Charges exceptionnelles	164 568	320 000	188 055
Total des charges (I)	112 570 740	111 291 856	112 635 695
Dotation d'investissement (II)	612 858	1 395 000	1 652 715
Recettes			
Remboursements PFUE	1 750 890		377 766
Produits divers	772 396	351 190	1 797 514
Reprise sur provision ou sur résultat exercice précédent	688 832		
Total des recettes (III)	3 212 118	351 190	2 175 280
DOTATION CHARGES NETTES TOTALES (I+II+III)	109 971 480	112 335 666	112 113 130
RESULTAT			222 536

Source : Annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

• Les charges, qui correspondent aux dépenses de fonctionnement, sont à peu près stabilisées en exécution en 2009 par rapport à l'exécution de 2008, autour de 112,6 millions d'euros ; mais elles sont légèrement supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale (111,3 millions). Ce résultat reflète des évolutions de sens contraires :

- la Présidence de la République mène une action énergique pour contrôler l'évolution de ses **dépenses de personnel**. Les effectifs sont passés de 1 031 au 31 décembre 2008 à 943 au 31 décembre 2009, ce qui correspond à une réduction de 8,5 %. L'objectif annoncé par le Présidence en début d'année était de diminuer la masse salariale de 3 %. Elle l'a été de 3,75 %. La contraction des frais de personnel a ainsi été de 2,6 millions d'euros en 2009 par rapport à l'année précédente ;

- les charges de **fonctionnement courant**, qui regroupent les dépenses de fonctionnement, d'entretien et les frais de réception, auraient dû passer de 26 millions (exécution 2008) à 20,5 millions d'euros (LFI 2009) ; elles s'établissent à un niveau plus élevé que prévu, à 22,9 millions d'euros, en baisse toutefois de 12 % par rapport à 2008 ; ainsi que le souligne l'annexe au projet de loi de règlement, cette diminution traduit la volonté d'économie et de maîtrise des coûts affichée par la Présidence, grâce à une surveillance plus étroite des dépenses, une remise en cause des habitudes et une révision des procédures passant par **la mise en concurrence des fournisseurs et la généralisation des appels d'offres** ; votre rapporteur spécial renvoie à son

rapport budgétaire de l'automne dernier pour une analyse détaillée des instruments mobilisés à cet effet¹ ;

- la ligne « **déplacements** » est en progression de plus du tiers, passant de 16,3 millions à 22 millions d'euros ; l'annexe budgétaire estime que cette explosion de la dépense doit être relativisée : d'une part, une proportion importante des déplacements présidentiels en 2008 avait été réalisée dans le cadre de la présidence française de l'union européenne (PFUE) et donc prise en charge par le budget dédié à celle-ci ; d'autre part, la participation à des sommets, plus coûteux que les simples déplacements en raison des frais d'hébergement et des locations de véhicules, a été en 2009 double de celle de 2008 ; pour autant, l'activité déployée par le Président de la République en 2009 a été comparable, en termes de nombre de déplacements, à celle de 2008.

- La dotation d'**investissement** bénéficie d'un quasi triplement pour s'établir à 1,65 million d'euros (au lieu de 1,39 million attendu en loi de finances initiale). Ce poste comprend principalement le renouvellement du matériel informatique ainsi que celui d'une partie du parc automobile et la dotation aux amortissements. Votre rapporteur rappelle que les travaux importants et les grosses réparations des bâtiments ne relèvent pas du budget de la Présidence, mais de celui du ministère de la Culture.

- Les **produits perçus**, hors dotation annuelle, se sont élevés, l'an dernier, à près de 2,2 millions d'euros, dont 0,8 million correspondant aux intérêts financiers générés par les comptes de dépôts de fonds de la Présidence, et 0,4 million tirés des produits locatifs des immeubles du Quai Branly (loyer du Conseil supérieur de la magistrature et remboursement des charges acquitté par les bénéficiaires de logements de fonction).

Par ailleurs, en 2009, un reliquat de dépenses effectuées par la PFUE a été reversé à la Présidence pour un montant de 377 766 euros.

II. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

A. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE LCP-AN (DOTATIONS 511 ET 541-01)

A la date de rédaction du présent rapport, le rapport d'information présenté par Yves Fromion, au nom de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale, sur l'exécution du budget de 2009, n'avait toujours pas été publié. La commission spéciale devait se réunir le 30 juin.

¹ Rapport n° 101 (2009-2010) – Tome III – Annexe n° 21 « Pouvoirs publics ».

Cette absence d'information ne permet donc pas à votre rapporteur spécial d'analyser de manière détaillée l'exécution 2009 de la dotation de l'Assemblée nationale non plus que celle de LCP-AN.

Il se contentera de rappeler qu'en vertu du principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires, l'intégralité des dotations (533,91 millions d'euros pour l'Assemblée nationale et 15,1 millions d'euros pour LCP-AN) leur sont versées et que les dépenses constatées sont égales aux crédits ouverts.

***B. LE SÉNAT ET LA CHAÎNE PARLEMENTAIRE PUBLIC SÉNAT
(DOTATIONS 521 ET 541-02)***

• La dotation allouée au Sénat en loi de finances pour 2009 s'élevait à 327 694 000 euros, soit **un montant identique à celui de la loi de finances pour 2009**.

A cette dotation de l'Etat, le Sénat a décidé d'adjoindre 8 418 000 euros de prélèvements sur ses ressources propres, afin de financer les travaux lourds de rénovation et d'aménagement. Le budget prévisionnel dont il a pu disposer, hors Chaîne parlementaire, s'est ainsi élevé à 336 112 000 euros, comme en 2008.

A ces crédits annuels se sont ajoutés les reports de crédits ouverts sur des opérations pluriannuelles en cours et non consommés en 2008, à hauteur de 4 235 787 euros, soit un crédit disponible total de 340 347 787 euros.

Les dépenses nettes de produits divers se sont élevées à 338 242 714 euros.

En conséquence, le prélèvement définitif sur les ressources propres s'est finalement établi à 10 548 714 euros et l'excédent budgétaire a atteint 2 105 073 euros.

Le budget du Sénat en 2009

(en euros)

Budgets	Dotations initiales versées par l'Etat	Prélèvement sur ressources propres	Reports de crédits de 2008	Total budget	Exécution 2009
Sénat	315 081 000	8 418 000	4 115 643	327 614 643	325 968 185
Jardin du Luxembourg	12 135 000	-	120 144	12 255 144	12 004 726
Musée du Luxembourg	478 000	-	-	478 000	269 802 ⁽¹⁾
TOTAL	327 694 000	8 418 000	4 235 787	340 347 787	338 242 714

1. Dépenses nettes des produits

Source : Rapport 2009 de la commission spéciale du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne

Votre rapporteur spécial renvoie au rapport 2009¹ de la commission spéciale du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne pour le détail de la consommation des crédits, dont l'analyse laisse apparaître les deux traits marquants suivants :

- le **faible excédent du budget de la mission institutionnelle du Sénat** (1,65 million d'euros) n'est obtenu, pour la première fois depuis longtemps, que grâce à un prélèvement significatif sur les ressources propres ; la très forte hausse des dépenses réellement constatées, nettes des produits divers, qui passent de 310,9 millions à 326 millions d'euros, ne s'explique pas seulement par l'augmentation conséquente des dépenses d'investissement en raison des reports de l'année précédente, mais aussi par le niveau inédit de l'activité parlementaire et par l'impact sensible de la revalorisation du point de la fonction publique ;

- les dépenses nettes des produits du **musée du Luxembourg** se sont finalement élevées à 269 802 euros, soit un taux d'exécution de seulement 56,44 % ; les motifs de cette faible consommation d'une dotation elle-même en forte baisse (1,22 million d'euros en 2007, 0,8 million en 2008 et 0,48 million dans le projet 2009) sont détaillés dans le rapport de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne précité ; cette situation reflète les suites données à l'audit externe commandé à la fin de 2008 et réalisé au premier semestre 2009, au terme duquel le Bureau du Sénat a décidé de résilier, à compter du 1^{er} février 2010, l'autorisation d'occupation temporaire des locaux du musée accordée à la société SVO-Art pour la période 2009-2011.

• La **chaîne parlementaire** « Public Sénat » a présenté, en 2009, des comptes en équilibre, avec un léger excédent de 7 803 euros (après un bénéfice qui s'était élevé à 10 176 euros en 2008).

¹ Rapport d'information n° 454 (2009-2010) – Gérard Miquel, rapporteur.

Votre rapporteur spécial renvoie également pour de plus amples détails sur ce point au rapport de la commission spécial du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne précité.

C. LES INDEMNITÉS DES REPRÉSENTANTS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN (DOTATION 542)

La rémunération des représentants français au Parlement européen était, en 2006 (première année de mise en application de l'ensemble de la LOLF), assurée par le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Cependant, cette rémunération, qui s'apparente à celle des parlementaires nationaux, ne pouvait pas être considérée comme une dépense de l'exécutif.

Depuis 2007, le service des « Indemnités des représentants français au Parlement européen » constituait donc une dotation de la mission « Pouvoirs publics », cette imputation répondant à une volonté de mise en conformité de la dépense tant à l'organisation des pouvoirs publics qu'à la réalité de la gestion.

Toutefois, depuis le dernier renouvellement du Parlement européen intervenu en juin 2009, les députés sont directement pris en charge par celui-ci.

La dotation votée pour 2009 prenait en compte l'entrée en vigueur de cette nouvelle règle et son calcul avait été effectué pour la période du 1^{er} janvier au 31 juillet 2009, soit les 7/12^e de l'exercice (les pouvoirs du nouveau Parlement débutant dans le courant du mois de juillet). Elle avait ainsi été ramenée de 8 millions d'euros (en 2008) à 4,75 millions d'euros.

L'exécution pour 2009 laisse apparaître un excédent de 115 325 euros auquel s'ajoutent les excédents des exercices antérieurs, soit un solde total de 195 741 euros. D'après le rapport de la commission spéciale du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne précité, ce solde a été réintégré dans les comptes du Sénat, lequel n'aura plus à connaître de la gestion des parlementaires européens à compter de 2010.

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL (DOTATION 531)

La dotation budgétaire globale allouée au Conseil constitutionnel pour l'exercice 2009 s'est élevée à 12 460 000 euros. Toutefois, les dépenses arrêtées au 31 décembre dernier n'ont atteint que 10 699 719 euros.

Les dépenses du Conseil constitutionnel en 2009

(en euros)

Actions	Membres		Personnels		Fonctionnement		Totaux	
	Prévision	Dépense	Prévision	Dépense	Prévision	Dépense	Prévision	Dépense
I. Contrôle des normes	1 906 400	1 954 382	1 603 500	1 645 725	80 000	99 290	3 589 900	3 699 398
II. Elections	0	0	0	0	0	0	0	0
III. Relations extérieures formation	546 600	554 691	640 400	651 019	220 000	522 460	1 407 000	1 728 171
IV. Entretien travaux	0	0	399 700	408 326	5 330 000	3 023 766	5 729 700	3 432 092
V. Frais généraux	0	0	1 220 400	1 277 334	513 000	562 724	1 733 400	1 840 058
Totaux	2 453 000	2 509 073	3 864 000	3 982 405	6 143 000	4 208 240	12 460 000	10 699 719
<i>Equilibre</i>	<i>- 56 073</i>		<i>- 118 405</i>		<i>1 934 760</i>		<i>1 760 281</i>	
Solde de la dotation 2009	1 760 281							
Recettes diverses	97 333							
Solde général global	1 857 614							

Source : Annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

Le solde positif constaté recouvre en réalité plusieurs mouvements de sens contraires :

- le Conseil a dû faire face à un surcroît de dépenses sur certains postes, au tout premier chef, à hauteur de près d'un million d'euros, au titre de **l'engagement anticipé des travaux préparatoires à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**, qui a créé la **question prioritaire de constitutionnalité** (QPC, justifiant la diffusion de documents de formation et d'information, la modernisation du système informatique, la création des salles destinées au public et aux avocats...);

- parallèlement, en matière de travaux de **rénovation**, une enveloppe de 2 202 712 euros destinée à la restructuration d'une partie du bâtiment du 8 rue de Montpensier ne sera engagée qu'en 2010.

L'annexe « Pouvoirs publics » souligne la stabilisation, à hauteur de quarante-neuf personnels, des effectifs du Conseil constitutionnel, tout en relevant son caractère provisoire : ce chiffre sera appelé à évoluer en 2010 afin de permettre l'adaptation du Conseil aux nouvelles exigences de la question prioritaire de constitutionnalité.

Les dépenses de fonctionnement *stricto sensu* (fluides et charges) apparaissent contenues puisqu'elles sont en diminution, à 200 841 euros, et ce malgré la très forte augmentation de l'impôt sur les déchets non ménagers (+ 30,7 %).

Enfin, le Conseil constitutionnel a pris en charge en 2009, pour la première fois en année pleine, les coûts liés à la sécurité des locaux en heures non ouvrables par la Garde républicaine, pour un montant de 542 505 euros intégrant une régularisation des dépenses pour 2008. Votre rapporteur spécial se félicite de cette décision, qui s'inscrit pleinement dans les préconisations de la LOLF, en matière d'exhaustivité, de transparence et de fiabilité des comptes publics.

IV. LA HAUTE COUR (DOTATION 532)

Aucun crédit n'avait été ouvert en 2009 au titre de cette dotation.

V. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 533)

Comme les années précédentes, l'annexe au projet de loi de règlement ne fournit qu'un unique tableau récapitulatif des prévisions et de l'exécution 2009 pour la Cour de justice de la République. Aucun développement concernant la gestion n'est joint.

De surcroît, cette année, ce document est faux puisqu'il présente les comptes arrêtés au 30 juin 2009 et non à la fin de l'exercice¹.

Le montant global des crédits de paiement consommés par la CJR figurant dans le tableau récapitulatif de l'ensemble des dotations de la mission « Pouvoirs publics », au début de l'annexe, plus proche du chiffre réel, est lui-même inexact suite à une erreur de saisie.

Au terme des vérifications et corrections faites à la demande de votre rapporteur spécial, il apparaît que le montant des crédits de paiement finalement consommés au titre de la Cour de justice de la République a atteint 731 562 euros, alors que 845 080 euros avaient été inscrits en loi de finances initiale pour 2009.

Les économies réalisées l'ont été principalement sur deux postes :

- les indemnités des magistrats, qui ont été inférieures à 108 000 euros, au lieu de 143 000 euros inscrits ;
- la ligne « frais de justice », dotée de 80 000 euros en loi de finances initiale, qui a fait l'objet d'un désengagement en cours et en fin d'exercice.

Ces moindres dépenses ont été notamment justifiées par l'absence de procès devant la Cour l'an dernier.

¹ A la demande de votre rapporteur spécial, la version électronique de l'annexe « Pouvoirs publics » a été corrigée en ligne.

Toutefois, en sens inverse, **les loyers**, prévus pour un montant de 472 080 euros, s'établissent finalement à 498 234 euros (y compris les charges locatives et de parking), compte tenu de la révision notifiée par la GMF, propriétaire des locaux, à la CJR le 13 février 2009.

Jean Arthuis, président de votre commission des finances, précédemment rapporteur de la mission « Pouvoirs publics », avait suggéré à notre collègue Nicole Bricq, rapporteure spéciale du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », d'étendre la mission qu'elle souhaitait mener sur « l'Etat locataire » à l'examen des modalités d'installation de la Cour de justice de la République dans les locaux de la rue de Constantine. Le rapport¹ qu'elle a soumis à la commission au mois de juillet 2009 confirme les doutes émis chaque année sur l'intérêt de la formule retenue pour abriter cette institution : *« son maintien rue de Constantine, sur l'esplanade des Invalides, pour un loyer de 626,2 euros du mètre carré, n'est évidemment pas nécessaire au bon fonctionnement, puisque les séances de jugement où siègent les parlementaires qui en sont membres se tiennent nécessairement à l'extérieur de ses locaux, faute de place »*. Les trois derniers procès se sont en effet tenus au tribunal de grande instance de Paris, dans la première chambre civile.

Le poids du poste de dépenses liées aux loyers et aux charges des locaux du 21 rue de Constantine (56,5 % de la dotation en 2010) justifie que de nouvelles solutions soient explorées pour l'hébergement de la CJR, comme le demande de manière récurrente votre commission des finances depuis plusieurs années.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat a adressé, dans le courant du mois d'octobre dernier, un courrier au président de la Cour de justice, faisant expressément référence au rapport d'information de la commission des finances, pour lui demander soit de négocier une modification du bail qui la lie au propriétaire de ses locaux, soit d'envisager une autre implantation.

Par la suite, la GMF, propriétaire des locaux, a remboursé à la Cour de justice de la République, en 2010, une partie de l'augmentation de loyer de 2009, à hauteur de 2 505,05 euros.

Une **demande de révision du prix du loyer** a, par ailleurs, été adressée à la GMF par le président de la Cour. Le propriétaire a proposé de ramener le loyer annuel à 450 000 euros. Les services de France Domaine ont été saisis de cette proposition pour régularisation d'un nouveau bail.

¹ « L'Etat locataire : une gestion à bâtir », rapport d'information n° 510 (2008-2009).

Votre rapporteur spécial avoue son scepticisme sur la démarche entamée :

- d'une part, la réduction de loyer proposée apparaît minime et n'ôte rien aux critiques sur le montant trop élevé acquitté par la CJR ;

- d'autre part, surtout, la solution apparaît clairement se trouver dans le déménagement de la Cour au profit de locaux mieux adaptés à son activité. Cette dernière option doit clairement être privilégiée.

Votre commission des finances sera très attentive à l'évolution de ce dossier au cours des prochains mois.

MISSION « PROVISIONS »

M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION : UNE MISSION SPÉCIFIQUE	362
A. UNE MISSION DESTINÉE À PARER AUX IMPRÉVUS.....	362
B. UNE MISSION SANS OBJECTIF DE PERFORMANCE	362
II. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DE 2009 : UN RESPECT DE LA LOLF TRES RELATIF	363
A. LE PROGRAMME 551 : « PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES ».....	363
1. <i>La compensation de l'exonération de charges sociales relatives aux heures supplémentaires dans la fonction publique, objet initial de la dotation</i>	364
2. <i>Le financement inapproprié de mesures particulières a absorbé 57 % des crédits accordés en LFI</i>	364
B. LE PROGRAMME 552 : « DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES »	366
1. <i>Le financement de dépenses urgentes et résultant d'aléas climatiques et sanitaires : une exécution conforme à l'objet de la dotation</i>	366
2. <i>Le financement du dispositif de consultation des habitants de l'Île-de-France sur le projet du Grand Paris : un recours irrégulier aux crédits de la dotation</i>	367

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION : UNE MISSION SPÉCIFIQUE

En principe, conformément au paragraphe I de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances LOLF, « *un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ». De ce point de vue, les deux programmes qui constituent la mission « Provisions » sont doublement spécifiques : d'une part, ils **ne retracent pas d'actions ministérielles** ; d'autre part, ils **sont dépourvus d'enjeux de performance**.

A. UNE MISSION DESTINÉE À PARER AUX IMPRÉVUS

La mission « Provisions » a été créée en application des alinéas trois à cinq du paragraphe I précité de l'article 7 de la LOLF, aux termes desquels « [...] *une mission regroupe les crédits des deux dotations suivantes* :

« 1° *Une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles* ». Il s'agit en pratique du programme 552, « **Dépenses accidentelles et imprévisibles** », dont les crédits sont repris sous le titre 3 (Dépenses de fonctionnement) ;

« 2° *Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* ». Il s'agit là du programme 551, « **Provision relative aux rémunérations publiques** », dont les crédits sont repris sous le titre 2 (Dépenses de personnel).

Ces programmes atypiques sont placés sous l'autorité du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, et pilotés par la direction du budget.

B. UNE MISSION SANS OBJECTIF DE PERFORMANCE

Compte tenu de leur objet particulier, les programmes qui composent la mission « Provisions » ne sont pas soumis à un objectif de performance et, par conséquent, ne font l'objet d'**aucun indicateur**. Néanmoins, leur exécution se trouve retracée au sein d'un rapport annuel de performance (RAP) annexé au projet de loi de règlement

Les crédits de ces programmes sont **répartis en tant que de besoin en cours d'exercice, entre les autres missions du budget général, par programme**, selon une procédure fixée par l'article 11 de la LOLF :

- d'une part, les crédits ouverts sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations (programme 551) sont répartis par *arrêté* du ministre chargé des finances ;

- d'autre part, les crédits ouverts sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (programme 552) sont répartis par *décret* pris sur le rapport du ministre chargé des finances.

En tout état de cause, **la direction du budget ne maîtrise pas la répartition des crédits de ces dotations**, spécificité dont l'analyse de leur exécution budgétaire doit bien évidemment tenir compte.

II. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DE 2009 : UN RESPECT DE LA LOLF TRES RELATIF

La mission « Provisions » se présentait en 2009, à l'instar des années antérieures, comme **la mission la moins dotée du budget général**, la loi de finances initiale (LFI) ayant inscrit sur ses deux programmes, au total, 207 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

S'agissant de l'utilisation des crédits de la mission, **votre rapporteur spécial s'associe aux remarques formulées par la Cour des comptes** dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2009, et **regrette que l'examen de l'exécution des deux programmes révèle un contournement des principes régissant le recours à ces dotations, tels que prévus par la LOLF.**

A. LE PROGRAMME 551 : « PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES »

Le programme 551, dotation relative aux mesures générales en matière de rémunérations, a fait l'objet en LFI pour 2009 d'une **reconduction des crédits de l'année précédente, à hauteur de 150 millions d'euros** (en AE et CP) inscrits sur le titre 2 La totalité de cette enveloppe a été répartie au profit d'autres programmes.

Néanmoins, la majorité des crédits du présent programme a servi au financement d'opérations ne répondant pas expressément à l'objet de la dotation, tel que défini par la LOLF.

1. La compensation de l'exonération de charges sociales relatives aux heures supplémentaires dans la fonction publique, objet initial de la dotation

Sur les 150 millions d'euros de dotation initiale, 64 millions d'euros (AE = CP) ont été sollicités pour la compensation aux ministères¹ des surcoûts engendrés par l'exonération de charges sociales relatives aux heures supplémentaires effectuées dans la fonction publique de l'Etat, instituée par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

S'agissant de la répartition elle-même des heures supplémentaires annuelles entre les programmes, celle-ci ne peut être connue précisément que vers le 10 décembre de la même année, après la pré-liquidation des salaires de décembre (notamment pour les enseignants, qui représentent plus de 87 % des bénéficiaires de ce dispositif mais relèvent de plusieurs programmes).

A l'instar de l'exécution 2008, on peut donc admettre que *« la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits »*, comme l'exige la LOLF pour l'utilisation du programme 551, du moins si l'on retient la date de la première lecture du PLF.

Votre rapporteur spécial constate néanmoins que moins de 43 % des crédits ouverts en LFI pour 2009 sur cette dotation ont servi à financer ce dispositif, qui constituait pourtant l'objet initial de la totalité des crédits accordés.

2. Le financement inapproprié de mesures particulières a absorbé 57 % des crédits accordés en LFI

a) La compensation d'insuffisances de crédits de titre 2 sur quatre missions déroge au critère de généralité des mesures de rémunération

La dotation a servi à couvrir les besoins des ministères faisant état d'insuffisance de crédits de titre 2, en fin de gestion, à hauteur totale de **64,5 millions d'euros**. **Votre rapporteur spécial regrette que le RAP ne détaille pas l'utilisation précise de ces crédits**. Seule la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, précitée, énumère les besoins constatés, qui ont concerné les missions suivantes :

- 59,4 millions d'euros sur la mission **« Défense »**, afin de compenser une croissance des dépenses induites par des **dispositifs d'indemnisation²** prévus en LFI ;

¹ Y compris les besoins liés aux établissements publics dont ils assurent le financement.

² Chômage de droit commun applicable aux contractuels, mesures particulières relatives à la cessation anticipée d'activité liée à l'amiante ou encore indemnité de départ volontaire en faveur de certains ouvriers de l'Etat.

- 4,75 millions d'euros sur la mission « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** » afin de prendre en charge le coût de transfert de personnels sur le programme;

- 0,3 million d'euros sur les missions « **Immigration, asile et intégration** » et « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » au titre d'**ajustement** de fin de gestion.

Or la prise en compte de ces insuffisances particulières n'aurait pas dû être imputée sur la présente dotation, prévue pour des mesures générales de rémunération (par exemple l'augmentation du point fonction publique), mais plutôt faire l'objet d'une inscription en loi de finances rectificative, d'un décret d'avance (article 13 de la LOLF) ou d'un décret de transfert (article 12 de la LOLF). Ces trois mesures ont été écartées par la direction du budget afin de répondre le plus rapidement possible à ces besoins.

Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'avenir, les mesures particulières de rémunération soient mieux anticipées, au sein de chaque mission lors de l'élaboration du PLF, afin que l'objet de la présente dotation soit réellement respecté. Comme cela a déjà été rappelé à maintes reprises, dans un « idéal-type » de gestion budgétaire, ce programme ne devrait faire l'objet d'aucune budgétisation.

b) La prise en charge des effets de prix et de change sur les rémunérations à l'étranger en dépit des précédentes recommandations de votre rapporteur spécial

Un montant de **21,6 millions d'euros réparti sur la mission « Action extérieure de l'Etat »** a permis de couvrir la hausse de l'indemnité de résidence à l'étranger due aux effets de prix et de change intervenus en 2009.

En 2007, un surcoût de même origine avait déjà été compensé par le recours à la présente mission, mais à l'époque les crédits avaient été pris sur la dotation relative aux dépenses accidentelles et imprévisibles. Cet usage inapproprié avait donné l'occasion à votre rapporteur spécial de dénoncer, dans sa contribution au rapport de votre commission des finances sur le projet de loi de règlement pour 2007¹, **un contournement des règles de fongibilité asymétrique et de crédits limitatifs** en ce qu'il abondait en cours d'année des plafonds de titre 2 de trois programmes, qui plus est au moyen de crédits de titre 3.

¹ *Sénat, rapport n° 433 (2007-2008) du 2 juillet 2008 de M. Philippe Marini, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007 (Tome II, Contributions des rapporteurs spéciaux).*

Votre rapporteur spécial avait alors estimé que le risque change-prix devait être considéré **comme prévisible, bien qu'incertain dans son montant**, et donc, idéalement **figurer au compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'Etat »**, à l'instar des **opérations de couverture financière des variations de change**, souhait déjà formulé par votre commission des finances lors de l'examen du PLF pour 2006.

A défaut, votre rapporteur spécial avait admis que la mission « Provisions » puisse **exceptionnellement** financer la couverture de ce risque, **à condition que la dotation pour rémunérations publiques soit abondée en ce sens lors de l'élaboration de la loi de finances, ce qui n'a pas été le cas en LFI pour 2009. Votre rapporteur spécial considère donc cet usage de la dotation comme inapproprié.**

B. LE PROGRAMME 552 : « DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES »

Sur le programme 552, dotation relative aux dépenses accidentelles et imprévisibles, la LFI pour 2009 a inscrit 57 millions d'euros (en AE et CP). Ces crédits ont été répartis en faveur d'autres programmes à hauteur de **40,2 millions d'euros en AE et CP** soit 70,5 % des crédits initialement prévus.

Outre les sommes ouvertes 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 » destinées à couvrir des emplois classés « secret défense » (11,2 millions d'euros), **votre rapporteur spécial relève à nouveau que les crédits de la présente dotation ont été consacrés à plusieurs opérations d'inégale légitimité du point de vue de la LOLF.**

1. Le financement de dépenses urgentes et résultant d'aléas climatiques et sanitaires : une exécution conforme à l'objet de la dotation

Pour ces deux séries d'opérations, ayant mobilisé **26,6 millions d'euros de crédits, la doctrine d'utilisation de la présente dotation (« dépenses accidentelles et imprévisibles ») a été formellement respectée.**

a) Le financement de la campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1N1)

La dotation a permis de financer à hauteur de **26,4 millions d'euros** (en AE et CP) **la campagne de vaccination contre le virus de la grippe A (H1N1)** en fin d'année 2009.

- le décret n° 2009-1267 du 21 octobre 2009 a ouvert **15 millions d'euros** sur le programme « Coordination des moyens de secours » de la mission « Sécurité civile » afin de financer l'organisation de la campagne sur l'ensemble du territoire ;

- le décret n° 2009-1532 du 9 décembre 2009 a ouvert **1,4 million d'euros** sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État » au titre de la **vaccination des Français de l'étranger** ;

- le décret n° 2009-1539 du 11 décembre 2009 a ouvert **10 millions d'euros** sur les programmes « Administration territoriale » et « Administration territoriale : expérimentation Chorus » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » destinés à couvrir les **besoins de rémunération liés à l'élargissement des jours et horaires d'ouverture des centres de vaccination**.

b) Le financement de l'aide au Vietnam sinistré par une catastrophe naturelle

Un montant de **0,205 million d'euros** (en AE et CP), ouvert par le décret n° 2009-1532 du 9 décembre 2009 précité, au profit du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » a permis **d'apporter une aide au Vietnam frappé par deux typhons à l'automne 2009**.

2. Le financement du dispositif de consultation des habitants de l'Île-de-France sur le projet du Grand Paris : un recours irrégulier aux crédits de la dotation

Un montant de **2,38 millions d'euros** (en AE et CP) a été ouvert par le décret n° 2009-1315 du 28 octobre 2009 sur le programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » afin de financer **le dispositif de consultation des habitants de l'Île-de-France sur le projet du Grand Paris** à compter de novembre 2009.

Principalement, ce dispositif de consultation a pris la forme d'une mise en ligne d'un site internet à la fin du mois de novembre et de rencontres départementales dans les premiers jours de décembre 2009.

Votre rapporteur spécial s'étonne de l'emploi de la présente dotation pour financer une mesure qui n'est fondamentalement ni accidentelle, ni imprévisible mais seulement **non prévue en LFI. Les crédits afférents à cette opération auraient donc dû faire l'objet d'une ouverture en loi de finances rectificative**.

Au total, sur les 207 millions d'euros en AE et en CP ouverts sur la mission en LFI pour 2009, seuls 90,6 millions d'euros¹ (64 millions d'euros pour la compensation de l'exonération de charges sociales relatives aux heures supplémentaires dans la fonction publique et 26,6 millions d'euros au titre du financement de dépenses urgentes et résultant d'aléas climatiques ou sanitaires) ont donc fait l'objet d'un usage conforme aux exigences de la LOLF.

¹ Soit 43,8 % du total des crédits de la mission.

MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

MM. Philippe Adnot et Christian Gaudin, rapporteurs spéciaux

I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION	370
A. UNE LÉGÈRE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS	370
1. Une consommation souvent proche des montants votés en loi de finances initiale	370
2. La fongibilité asymétrique des crédits, un exercice plus que limité	374
B. LA PARTICIPATION DE LA MISSION AU PLAN DE RELANCE	374
C. LA QUESTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION.....	376
1. Le vrai plafond d'emplois de la MIREs.....	376
2. La question du respect du plafond d'emplois des opérateurs	382
D. LES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC REPRÉSENTENT PLUS DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS EN 2009.....	382
1. La prépondérance des subventions pour charge de service public : 50,2 % des crédits de la mission	382
2. L'augmentation de la part des SCSP déplace les enjeux budgétaires au niveau des systèmes d'allocation des moyens et de la notification des subventions	385
E. LA TRÈS FORTE AUGMENTATION DU COÛT DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE SOUS L'EFFET DE LA RÉFORME DE LA LOI DE FINANCES POUR 2008.....	386
II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES	388
A. PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »	388
1. Formation : le plan Licence ne produit pas encore des effets perceptibles au niveau des indicateurs	388
2. Gestion des universités : la mise en place des PRES et le passage aux RCE doivent être évalués	389
B. PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »	390
C. PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »	391
D. PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE »	392
E. PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE »	393
F. PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'HABITAT »	393
G. PROGRAMME 186 « RECHERCHE CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE »	394
H. PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES »	395

Articulée autour de **douze programmes¹ en 2009**, la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) fait intervenir six ministères :

1° le **ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), responsable de cinq programmes** regroupant environ **88,7 % des crédits de paiement (CP)** consommés de la mission ;

2° le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, responsable d'un programme représentant 3,4 % de ces CP ;

3° le **ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, alors en charge de trois programmes** regroupant **5,2 % des CP** ;

4° le ministère de la défense, responsable d'un programme représentant 0,8 % des CP consommés de la mission ;

5° le ministère de la culture et de la communication, responsable d'un programme représentant 0,7 % de ces CP ;

6° le ministère de l'alimentation, l'agriculture et de la pêche, responsable d'un programme représentant 1,2 % des CP.

I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

A. UNE LÉGÈRE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS

1. Une consommation souvent proche des montants votés en loi de finances initiale

Les dépenses de la mission se sont élevées, en 2009, à 24 893,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à **24 306,6 millions d'euros en crédits de paiement**.

Sur l'ensemble des douze programmes de la mission, 101,4 % des AE et **100,6 % des CP ouverts par la loi de finances pour 2010 ont ainsi été consommés**.

La consommation des programmes s'est révélée, en général, proche des montants votés en loi de finances. Les principaux écarts concernent :

- le **programme 150** « Formations supérieures et recherche universitaire », dont **les CP ont été consommés à hauteur de 102,1 %**. Cet écart, auquel des mouvements réglementaires ont permis de pourvoir,

¹ La mission ne comporte plus que dix programmes depuis la loi de finances pour 2010, après la fusion des trois programmes relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

s'explique notamment par un montant plus élevé que prévu de subventions aux universités devenues autonomes ainsi que par une surexécution de l'action « Immobilier » du fait de la mise en œuvre du **plan de relance** (voir ci-après) ;

- le **programme 231** « Vie étudiante », dont les CP ont été consommés à hauteur de **101,8 %**. Là aussi, ce phénomène est lié à la mise en œuvre du plan de relance de l'économie ;

- à l'inverse, les **crédits des programmes 192** « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » **et 190** « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat » ont été **relativement sous-consommés**, avec des taux d'exécution des CP de respectivement 95,6 % et 94,1 %.

Le tableau ci-après retrace l'exécution budgétaire de l'année écoulée.

Crédits votés et exécutés sur la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits votés en lois de finances pour 2009		Crédits exécutés en 2009		Rappel : crédits exécutés en 2008		Exécution 2009 vs LFI 2009		Exécution 2009 vs exécution 2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Formations supérieures et recherche universitaire	11 890,9	11 738,5	12 288,6	11 986	11 114	11 355,3	+ 3,3 %	+ 2,1 %	+10,6 %	+ 5,6 %
Vie étudiante	2 067,8	2 056,8	2 107,1	2 092,9	1 948,9	1 934,3	+ 1,9 %	+1,8 %	+ 8,1 %	+ 8,2 %
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 082,3	5 050,3	5 049,8	4 994,2	4 793,5	4 783,0	- 0,6 %	- 1,1 %	+ 5,3 %	+ 4,4 %
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 218,8	1 218,8	1 223,9	1 223,9	1 179,6	1 209,1	+ 0,4 %	+ 0,4 %	+ 3,8 %	+ 1,2 %
Recherche spatiale	1 280,2	1 280,2	1 270,0	1 270	1 238,1	1 238,1	- 0,8 %	- 0,8 %	+ 2,6 %	+ 2,6 %
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	296,0	296	283,9	295,4	224,6	227,8	- 4,1 %	- 0,2 %	+ 26,4 %	+ 29,7 %
Recherche dans le domaine de l'énergie	663,5	663,5	658,7	656,1	640,7	640,7	- 0,7 %	- 1,1 %	+ 2,8 %	+ 2,4 %

Crédits votés et exécutés sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » (suite)

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits votés en lois de finances pour 2009		Crédits exécutés en 2009		Rappel : crédits exécutés en 2008		Exécution 2009 vs LFI 2009		Exécution 2009 vs exécution 2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	1 001,3	870,7	983,5	832,5	855,4	638,4	- 1,8 %	- 4,4 %	+ 15 %	+ 30,4 %
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	405,8	328,3	382,2	308,8	391,7	348,1	- 5,8 %	- 5,9 %	- 2,4 %	- 11,3 %
Recherche duale	200	200	200	200	195	195	-	-	+ 2,6 %	+ 2,6 %
Recherche culturelle et culture scientifique	159,8	157,3	156,6	154,4	143,1	143	- 2 %	- 1,8 %	+ 9,4 %	+ 8 %
Enseignement supérieur et recherche agricoles	293,3	296,7	288,9	292,3	271,6	275,2	- 1,5 %	- 1,5 %	+ 6,4 %	+ 6,2 %
Total	24 559,7	24 157,1	24 893,2	24 306,5	22 996,2	22 988	+ 1,4 %	+ 0,6 %	+ 8,2 %	+ 5,7 %

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2009

2. La fongibilité asymétrique des crédits, un exercice plus que limité

Ainsi que vos rapporteurs spéciaux l'ont déjà indiqué l'année dernière dans leur contribution au rapport¹ sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008, **la fongibilité asymétrique n'est, en pratique, presque pas appliquée sur l'ensemble de la mission.**

D'une part, certains programmes² n'ont pas de dépenses de personnel (titre 2), ce qui rend l'exercice impossible.

D'autre part, les mouvements sont traditionnellement plus que limités sur les autres programmes. Ainsi, dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission, la Cour des comptes relève que :

- aucun mouvement n'a été enregistré sur le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » en 2009 ;

- si, sur le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », un mouvement d'un montant relativement important (55,6 millions d'euros) a été effectué le 12 octobre 2009 pour abonder le titre 3 à partir du titre 2, le but de l'opération était, en fait, « *d'ajuster le montant de la part « masse salariale » des subventions pour charge de service public* » attribuées aux nouvelles universités autonomes. Il ne s'agit donc pas d'une « véritable » fongibilité asymétrique.

La fongibilité entre les autres titres est davantage pratiquée. Mais, là encore, **les enjeux apparaissent limités.** La construction même des programmes, dans lesquels dominent les subventions attribuées aux opérateurs sur la base de contrats d'objectifs et de moyens (*cf. infra*), n'offre pas de souplesse de gestion.

B. LA PARTICIPATION DE LA MISSION AU PLAN DE RELANCE

La mission et ses opérateurs figurent parmi les bénéficiaires privilégiés du plan de relance de l'économie française. Ainsi, au sein de la mission « Plan de relance de l'économie », le programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public » inclut une action « Enseignement supérieur et recherche » dotée, en 2009, de **731 millions d'euros d'AE et de 675 millions d'euros de CP.**

¹ Rapport Sénat n° 542 (2008-2009), Tome II.

² Il s'agit des programmes 172, 187, 188, 189, 190, 191 et 193.

Il est à noter que les crédits du volet « recherche » du plan de relance ont bel et bien été gérés à partir du programme 315¹ alors que les crédits de son volet « enseignement supérieur » ont été, pour l'essentiel, transférés sur les programmes 150 et 231 de la MIREs.

Le tableau suivant récapitule à la fois la programmation et l'exécution de chacun de ces volets du plan de relance.

**Programmation et exécution des volets « recherche » et « enseignement supérieur »
du plan de relance de l'économie française**

(en millions d'euros)

		Programmation du CIACT		Exécution		Taux d'exécution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Enseignement supérieur	Transferts vers les programmes 150 et 231	345,6	311,3	337,0	316,6	97,5 %	101,7 %
	GESTION SUR LE PROGRAMME 315	99,4	82,8	99,4	82,8	100 %	100 %
Recherche	Transfert vers le programme 172	22,1	8,1	21,1	7,8	95,5 %	96,5 %
	GESTION SUR LE PROGRAMME 315	128,9	128,9	107,2	55,5	83,1 %	43,1 %

Source : Cour des comptes

Il convient de relativiser la portée des différents taux d'exécution mentionnés dans ce tableau. En effet, les chiffres rendent compte de l'exécution budgétaire du plan de relance, c'est-à-dire de la délégation d'AE et du versement de CP aux opérateurs en charge des projets, et non de la « dépense finale » correspondant à la réalisation des projets eux-mêmes. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2009, souligne même que, dans le cas du volet « enseignement supérieur », une partie des crédits mis à la disposition des établissements du programme 150 « *ont surtout contribué à gonfler temporairement leur trésorerie* ».

¹ Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, c'est ce choix de gestion qui explique, par exemple, que les financements alloués aux très grandes infrastructures de recherche ont donné lieu à des conventions tripartites liant les opérateurs, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que le ministère en charge de la mise en œuvre du plan de relance.

Interrogée sur ce point lors de son audition¹ par votre commission sur le présent projet de loi de règlement, Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, a précisé que les moyens supplémentaires dégagés par le plan de relance ont été consacrés à la mise à niveau du patrimoine et ont permis d'accélérer certains projets de recherche. Elle a déclaré que 97 % des crédits ont été affectés, le taux d'engagement atteignant 82 % à l'université. Elle a conclu que, « *si les fonds de roulement ont été gonflés, ce n'est que de façon très temporaire, puisque les travaux auront lieu d'ici trois à six mois* », soulignant que les opérateurs ont eu besoin de temps pour faire face car « *ils ne s'attendaient pas à cette manne* » et du fait des exigences du code des marchés publics.

C. LA QUESTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION

1. Le vrai plafond d'emplois de la MIRES

Depuis 2009, l'approche du plafond d'emplois de la MIRES a été modifiée par deux éléments :

- d'une part, dix-huit universités sont passées sous le régime des RCE, c'est-à-dire les responsabilités et compétences élargies : la masse salariale étant transférée aux établissements autonomes, plus de 34 491 ETPT sont *de facto* sortis du plafond d'emplois nominal du ministère ;

- d'autre part, l'article 64 de la loi de finances pour 2008 a instauré, à compter de la loi de finances initiale pour 2009, un plafond d'emplois des opérateurs soumis au vote du Parlement. Ce plafond devrait permettre de mieux cerner le nombre de personnels participant au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche et son évolution.

Afin d'appréhender le « vrai » plafond d'emplois de la mission, il convient donc de comptabiliser non seulement les emplois sous plafond du ministère mais aussi les emplois sous plafond des opérateurs, sachant que ces derniers peuvent rémunérer sur leurs ressources propres des emplois hors plafond.

Ainsi, le plafond d'emplois de la mission exécuté ne serait pas de 118 329 en 2009 mais de 188 214, soit un niveau supérieur de 60 % au plafond formel associé aux dépenses de personnel du titre 2. Ces chiffres, qui concernent les emplois sous plafond, sont toutefois à prendre avec précaution car si le décompte des emplois sous plafond relevant des ministères est effectué en emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), celui des opérateurs est exprimé en emplois temps plein (ETP), ce qui peut introduire quelques distorsions.

Sous cette réserve, les emplois sous plafond des opérateurs représenteraient 37 % du plafond consolidé de la mission en 2009. Ils

¹ Voir le compte-rendu des commissions du Sénat du 19 juin 2010.

auraient augmenté de 48 160 unités entre 2008 et 2009, soit une hausse, *a priori*, supérieure à l'effet de périmètre résultant du passage de dix huit universités aux responsabilités et compétences élargies. Les chiffres disponibles dans le rapport annuel de performances pour 2009 confirment une augmentation plus élevée que prévue des emplois sous plafond des opérateurs puisque le plafond d'emplois des opérateurs n'aurait pas ainsi été respecté à hauteur de 600 emplois par rapport à la prévision de la LFI pour 2009. Cette situation pose la question du respect de ce nouveau plafond d'emplois opérateurs et de son élaboration.

Emplois de la mission "Recherche et enseignement supérieur"

	LFI 2009			Exécution 2009			Réalisation 2008		
	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)
Formations supérieures et recherche universitaire	114 133	52 047	6 372	112 618	52 822	12 750	144 972	17 656	6 698
- dont universités	92 846	47 922	5 260	91 603	48 858	10 357	125 170	13 434	5 253
- dont IEP	595	494	267	587	428	50	587	773	10
- dont Etablissement public de Jussieu	-	57	-	-	42	-	-	-	-
- dont Ecoles et formations d'ingénieurs	9 466	1 637	426	9 333	1 718	1 591	9 518	1 412	1 020
- dont autres établissements à vocation principale de recherche	1 729	274	75	1 705	359	204	1 706	570	121
- dont autres établissements à vocation principale d'enseignement	3 594	744	296	3 516	1 049	83	3 545	1 039	151
écoles normales supérieures	4 507	225	48	4 463	166	250	4 446	180	143
Vie étudiante (CNOUS)	1 371	12 794		1 271	12 674				
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	-	58 178	48 676	-	57 745	47 173	-	48 147	9 760
Agence nationale de la recherche	-	61		-	65	-	-	58	-
Agence nationale de recherches sur le SIDA	-	8		-	11	2	-	8	-
Commissariat à l'énergie atomique	-	11 652	1 027	-	11 527	1 156	-	11 627	1 040

	LFI 2009			Exécution 2009			Réalisation 2008		
	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)
Centre national de la recherche scientifique	-	28 774	5 882	-	28 009	6 265	-	28 752	5 972
Institut national d'études démographiques	-	208	24	-	208	41	-	191	18
Institut national de recherche en informatique et en automatique	-	1 749	645	-	1 627	888	-	1 658	706
Institut national de la santé et de la recherche médicale	-	6 209	1 836	-	5 705	2 134	-	5 838	1 937
Institut polaire français Paul Emile Victor	-	15	88	-	14	86	-	15	87
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	17 214	1 295	48	16 011	1 604	-	16 502	1 460
BRGM		879	29		871	22		870	28
CEMAGREF		1 048	125		1 020	231		1 029	150
CIRAD		1 781	95		1 764	71		1 755	48
IFREMER		1 332	240		1 307	248		1 316	231
INRA		10 042	744		9 037	940		9 451	930
IRD	-	2 132	62	-	2 012	92	-	2 081	73
Recherche spatiale (CNES)		2 417	285		2 373	256		2 377	179

	LFI 2009			Exécution 2009			Réalisation 2008		
	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions (IRSN)	-	1 669	5	-	1 664	5	-	1 606	-
Recherche dans le domaine de l'énergie (IFP)	-	2 026	-	-	2 038	-	-	2 027	-
Recherche industrielle	1 300	2 404	277	1 282	2 335	544		2 338	324
dont Oseo innovation		449			436			433	2
dont Institut télécom		1 118	180		1 069	414		1 073	234
dont école des mines	991	837	97	970	830	130	975	832	88
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	-	1 844	129		1 800	322	-	1 786	276
Centre scientifique et technique du bâtiment	-	678	77		661	206	-	650	174
institut national de recherche sur les transports et leur sécurité	-	549	32	-	523	85	-	522	83
Laboratoire central des ponts et chaussées	-	617	20	-	616	31	-	614	19

	LFI 2009			Exécution 2009			Réalisation 2008		
	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)	Plafond titre 2 (ETPT)	Emplois sous plafond des opérateurs (ETP)	Emplois hors plafond des opérateurs (ETP)
Recherche duale	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recherche culturelle et culture scientifique	511	1 207		504	1 165			1 148	
CSI		984			945			928	
Palais de la Découverte		223			220			220	
Enseignement supérieur et recherche agricole	2 679	829	831	2 654	889	429		583	992
Associations de coordination technique agricole et des industries agroalimentaires	1	-	44	1	-	45	1	-	45
Ecoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire	2 647	829	786	2 605	889	385	2 645	583	947
Total	119 994	69 281	7 480	118 329	69 885	13 723	144 972	21 725	8 014
Total sous plafond		189 275			188 214			166 697	

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de performances pour 2009

2. La question du respect du plafond d'emplois des opérateurs

La LOLF a souhaité, à juste titre, encadrer strictement les effectifs et les charges de personnel par une réglementation spécifique des dépenses du titre 2 par l'instauration d'une règle de fongibilité asymétrique des crédits de personnel et un vote formel du plafond des emplois des ministères. L'importance des dépenses de personnel au sein des subventions pour charges de service public (dépenses de fonctionnement du titre 3) remet en cause ce schéma initial, les postes associés à ces dépenses n'étant plus comptabilisés dans le plafond des ministères.

Le « plafond opérateur » créé en 2008 a pour objectif de répondre à cette situation en élargissant le champ de l'autorisation parlementaire. Toutefois, **ce plafond n'aura d'utilité que s'il reflète de manière fiable la politique des opérateurs, point sur lequel le bilan de l'exécution 2009 ne donne pas toutes les garanties.**

En effet, dans sa note sur l'exécution du budget en 2009, la Cour des Comptes émet **des réserves sur la sincérité du plafond d'emplois des opérateurs**. Outre les problèmes de méthodologie précités, il serait notamment délicat :

- d'une part, de distinguer au sein des opérateurs les emplois sous plafond et ceux hors plafond ;
- d'autre part, de contrôler le respect de ce plafond déterminé de manière approximative et déclarative.

Au delà des difficultés techniques, vos rapporteurs s'interrogent notamment sur la capacité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de contrôler ce plafond d'emplois des universités, alors même qu'il doit concilier cette exigence de politique générale avec la mise en place de l'autonomie des établissements et la volonté de ces derniers de renforcer leurs moyens.

D. LES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC REPRÉSENTENT PLUS DE LA MOITIÉ DES CRÉDITS EN 2009

1. La prépondérance des subventions pour charge de service public : 50,2 % des crédits de la mission

(1) Une gestion globalement conforme à la loi votée

Pour la première fois en 2009, les subventions pour charge de service public représentent plus de la moitié des crédits de paiement de la mission. Cette situation traduit le début de l'accession aux responsabilités et compétences élargies des universités auxquelles l'Etat alloue dorénavant, dans

le cadre de la globalisation de leur budget, des subventions pour charges de service public (SCSP).

Le tableau ci-dessous retrace, par programme, le montant des subventions versées aux opérateurs au regard de leur montant prévu en loi de finances initiale.

Montant des subventions pour charges de service public par programme
(en millions d'euros)

Programme	LFI		Exécution		Taux exécution (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Formations supérieures et recherche universitaire	4442,8	4430,7	4595,7	4614,7	103,4	104,15
Vie étudiante	431,7	431,7	441,9	441,9	102,4	102,36
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4610,3	4578,3	3538,3	3688,7	76,7	80,57
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1218,7	1218,7	1144,3	1223,9	93,9	100,43
Recherche spatiale	568	568	557,8	557,8	98,2	98,20
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	284,1	284,1	274,5	288,7	96,6	101,6
Recherche dans le domaine de l'énergie	657,9	657,9	653,3	653,3	99,3	99,3
Recherche industrielle	237,8	237,8	232,3	235,3	97,7	98,9
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	111,4	111,4	111,5	111,5	100,1	100,1
Recherche duale	200	200	200	200	100,0	100,0
Recherche culturelle et culture scientifique	116	113,4	117,2	114,9	101,0	101,3
Enseignement supérieur et recherche agricole	77	80,4	82,4	81,8	107,0	101,7
Total	12955,7	12912,4	11949,2	12212,5	92,2	94,6

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2009

La consommation des subventions pour charge de service public a été inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale : **92,2 % des autorisations d'engagement** et **94 % des crédits de paiement** prévus ont été exécutés, soit des taux en nette diminution par rapport à 2008.

Cet écart résulte notamment de la **sous-consommation apparente des crédits de SCSP sur le programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »**. Or l'écart s'explique par la **modification de l'imputation** des versements à l'ANR du titre 3 et vers le titre 6. Après **neutralisation** de cette correction, il apparaît permet d'indiquer

que les taux généraux de consommation des SCSP sur la MIREs s'élèvent à 98,4 % en AE et de 100,8 % en CP.

Outre le programme 172, deux programmes connaissent des écarts notoires :

1) s'agissant du programme « **Formations supérieures et recherche universitaire** », les dotations effectivement consommées ont été supérieures de 184 millions d'euros au montant de crédits de paiement initialement prévu. Ce supplément résulte notamment du **versement, postérieur à la loi de finances, d'une partie des crédits du plan de relance de l'économie sur le programme 150**, notamment en faveur des établissements universitaires pour la part des sommes destinées à l'enseignement supérieur ;

2) s'agissant du programme « **Vie étudiante** », on note une sur-consommation des crédits à hauteur de 10 millions d'euros, qui résulte notamment de l'augmentation sensible des charges constatée en 2009 (*cf. infra*) ;

3) s'agissant enfin du programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles », la sur-exécution constatée au niveau des AE (+ 5,4 millions d'euros) témoigne d'une erreur d'imputation des crédits du Centre international des hautes études agronomiques méditerranéennes (CIHEAM).

(2) La question des engagements pluriannuels des opérateurs de l'Etat

La couverture des engagements pluriannuels reste un risque budgétaire majeur selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. Le montant des **engagements pluriannuels non couverts de l'Agence nationale de la recherche (ANR) s'élève ainsi fin 2009 à 1092,7 millions d'euros**. Si ces engagements ont été introduits en comptabilité, sous forme d'une provision, ce dont vos rapporteurs se félicitent, ils n'ont pas fait l'objet d'une contrepartie correspondante à l'actif, ce qui conduit à aggraver le résultat déficitaire de l'agence. **Cette situation est également constatée à l'Agence nationale recherche sur le sida (ANRS) dont seulement 19 % de ses engagements pluriannuels ont donné lieu à la constitution de provisions pour charges**. Or, le terme de ce GIP étant prévu à la fin de l'année 2011, il convient de fixer la manière dont sera assurée la charge des engagements en cours à cette date.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent que, de manière générale, les opérateurs semblent ignorer la notion d'engagement pluriannuel. Or, un tel manque de visibilité peut être dangereux, comme la situation du Centre national d'études spatiales (CNES) a pu le montrer il y a quelques années¹.

¹Le compte rendu de l'audition, le 18 février 2009, de la Cour des comptes, des responsables du CNES et de ses ministères de tutelle ainsi que de l'Agence spatiale européenne est disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/bulletin/20090216/fin.html#toc6>.

2. L'augmentation de la part des SCSP déplace les enjeux budgétaires au niveau des systèmes d'allocation des moyens et de la notification des subventions

Vos rapporteurs partagent pleinement l'analyse de la Cour des comptes dans sa dernière note sur l'exécution budgétaire, selon laquelle la véritable clé de la répartition des crédits au sein des programmes de la MIREs étant l'allocation des SCSP, dont la notification est antérieure au vote de la LFI, les enjeux se déplacent vers les dispositifs d'allocation des moyens.

Vos rapporteurs en sont d'autant plus convaincus :

- qu'ils ont pu constater la difficulté de faire adopter des amendements portant sur des programmes ne comportant que des subventions pour charges de service public, et donc étant particulièrement rigides ;

- qu'ils ont tenu à contrôler la mise en place des nouveaux systèmes d'allocations des moyens en faveur des universités, que ce soit pour le modèle de base, ou celui actuellement en cours d'élaboration en faveur de l'immobilier¹.

Les universités étant toutes appelées à accéder aux responsabilités et compétences élargies, et donc à bénéficier de la globalisation des crédits, il conviendra de simplifier la matrice des actions du programme 150 afin de prendre en compte cette réalité.

Mais la définition du montant des subventions pour charges de service public ne dépend pas seulement de l'application de critères d'activité ou de performance ; **son niveau peut également être impacté par les différentes tactiques mises en œuvre au titre de la régulation budgétaire, et plus particulièrement de la constitution de la réserve de précaution.** La Cour des comptes observe que les opérateurs de la MIREs peuvent être traités de cinq manières différentes, aucune n'étant optimale. En effet, il s'avère particulièrement **difficile d'identifier, à pratiques inchangées, une procédure permettant à la fois de soumettre de manière homogène les opérateurs à l'effort de gel requis par la LOLF et de notifier, à ces établissements, un montant réaliste de leur SCSP, cette notification intervenant avant la discussion budgétaire au Parlement.**

Vos rapporteurs seront particulièrement vigilants sur ce point à l'occasion de la prochaine discussion budgétaire. **Ils souhaitent que l'effort de gel soit appliqué de manière homogène entre les opérateurs.** A ce titre, ils demandent que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ministère « chef de file » de la MIREs, prenne toutes ses responsabilités sur ce sujet qui nécessite une réponse interministérielle.

¹ Cf. notamment les rapports d'information n°382 (2007-2008) et n° 578 (2009-2010) de Philippe Adnot et Jean Léonce Dupont.

E. LA TRÈS FORTE AUGMENTATION DU COÛT DU CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE SOUS L'EFFET DE LA RÉFORME DE LA LOI DE FINANCES POUR 2008

Les dépenses fiscales rattachées aux programmes de la mission ont connu une évolution majeure en 2009, avec les premiers **effets de la réforme du crédit d'impôt recherche (CIR)**¹, résultant de l'article 69 de la loi de finances pour 2008.

Votre rapporteur spécial Christian Gaudin a effectué un contrôle budgétaire spécifique sur ce point, dont rend compte un rapport d'information² qu'il a récemment publié.

Sans reprendre l'ensemble des observations formulées dans ce rapport, les faits suivants méritent d'être rappelés dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion :

- le coût du CIR a très sensiblement augmenté en 2009 (voir graphique de la page suivante). La dépense fiscale « brute » est ainsi passée de 1,5 milliard d'euros à 5,8 milliards d'euros entre 2008 et 2009. De manière plus significative³, **la créance des entreprises sur l'Etat au titre du CIR s'est établie à 4,1 milliards d'euros en 2009, contre 1,7 milliard d'euros en 2008** ;

- **ce changement de dimension représente bien l'effet de la réforme** elle-même, l'assiette du CIR ayant peu évolué d'une année sur l'autre. En effet, les dépenses éligibles déclarées par les entreprises se sont élevées à 15 426,7 millions d'euros en 2009, en hausse de seulement 0,9 % par rapport à l'année précédente ;

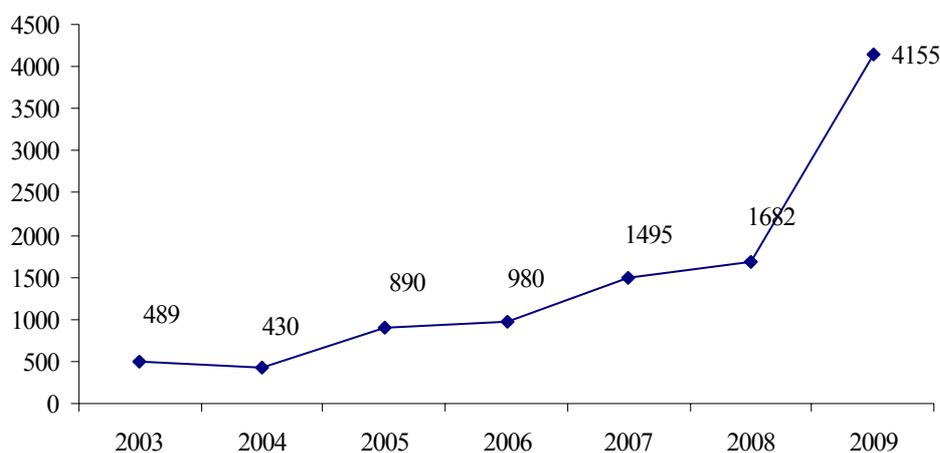
- pour autant, les travaux de votre rapporteur spécial n'ont pas fait apparaître d'abus ni d'anomalie particulière au niveau de la répartition (sectorielle et par types de dépenses) du CIR.

¹ Cette dépense fiscale est rattachée au programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

² Rapport d'information Sénat n° 493 (2009-2010), « Le crédit d'impôt recherche à l'heure de la réforme de 2008 : des débuts encourageants, un rapport coût-efficacité perfectible ».

³ L'évolution de la créance exclut les effets du remboursement immédiat du CIR à titre exceptionnel en 2009, adoptée parmi d'autres mesures fiscales du plan de relance de l'économie française dans le cadre de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008. Ce dispositif a été prolongé en 2010 par la loi de finances pour 2010.

Total des créances de CIR (en millions d'euros)



Source : MESR

En conclusion, votre rapporteur spécial a estimé que :

- **le cadre général du CIR doit être maintenu** au moins à moyen terme (trois ans) afin que son effet incitatif puisse jouer à plein ;

- une véritable **stratégie nationale d'évaluation** de ce crédit d'impôt doit être mise en place pour juger de l'efficacité économique de chacune de ses composantes.

A cet égard, il estime particulièrement nécessaire de procéder à **un examen précis de l'effet d'entraînement réel de la tranche de CIR qui subventionne, au taux de 5 %, les dépenses éligibles des entreprises dépassant 100 millions d'euros**. Au vu de la faiblesse de ce taux, correspondant, il est vrai, à l'étroitesse des marges budgétaires, votre rapporteur spécial doute de la capacité d'entraînement de la mesure.

Il est à noter que les vingt entreprises concernées ont perçu 1 188 millions d'euros de crédit d'impôt recherche en 2009, soit **588 millions d'euros de plus** que les 600 millions d'euros correspondant à la tranche de droit commun (au taux de 30 %).

Un **amendement de votre commission des finances au projet de loi de finances pour 2011** devrait être le vecteur de ce débat nécessaire. En outre, il convient **d'assurer que ce seuil de 100 millions d'euros est défini en consolidant les sommes engagées par les différentes filiales d'un groupe** afin d'éviter les montages d'optimisation fiscale.

II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES

Comme cela a été indiqué précédemment, les crédits de certains programmes¹ sont composés très majoritairement, voire exclusivement, de subventions pour charge de service public à des opérateurs d'enseignement supérieur ou de recherche.

Les problématiques d'exécution de ces programmes ont donc déjà été largement évoquées dans le cadre de la première partie de la présente contribution, relative à l'ensemble de la mission.

C'est la raison pour laquelle les analyses qui suivent ne concernent pas les douze programmes de la MIREs, mais uniquement ceux pour lesquels des remarques particulières méritent d'être formulées, en termes d'exécution ou de performance.

A. PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

(Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT)

La gestion des crédits du programme 150, qui regroupe 49 % des crédits de paiement de la mission, est marquée en 2009 par :

- l'accession de dix-huit universités aux responsabilités et compétences (RCE), la traduction budgétaire du passage à l'autonomie se traduisant d'une part, par un transfert des crédits de personnel vers les crédits de fonctionnement du fait de la globalisation des moyens financiers alloués aux universités par l'Etat, d'autre part, par la sortie de plus 34.000 ETPT du plafond d'emplois du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur ;

- la mise en œuvre du plan de relance de l'économie.

Ces deux aspects ont fait l'objet de développements détaillés ci-dessus. D'autres appellent des commentaires plus spécifiques.

1. Formation : le plan Licence ne produit pas encore des effets perceptibles au niveau des indicateurs

Les résultats des indicateurs liés à la formation et à la réussite des étudiants sont mitigés en 2009.

Ainsi, s'agissant du niveau L (licence), on constate **une stagnation du taux de licences obtenues en trois ans** parmi le total des licences délivrées et une **diminution du taux de passage de première en deuxième**

¹ Il s'agit, en particulier, des programmes 172, 187, 188, 189, 191 et 193.

année. Les premières mesures du plan pluriannuel pour la réussite en licence n'ayant été mises en place qu'à la rentrée 2008, vos rapporteurs ne peuvent pas à ce stade porter de jugement sur l'efficacité de ce dispositif dont ils ont renforcé les moyens à l'occasion de la discussion du PLF pour 2008.

Concernant les parcours dans l'enseignement supérieur des bacheliers technologiques et professionnels, **vos rapporteurs s'interrogent sur l'évolution contrastée des effectifs bacheliers technologiques et professionnels dans les STS et les IUT.** Ainsi, si les STS accueillent, conformément aux objectifs, une plus grande proportion de bacheliers non généraux, il n'en va pas de même pour les IUT. Cette pourrait, selon la Cour des comptes, s'expliquer par la différence de tutelle du ministère sur ces deux structures. Si vos rapporteurs approuvent le principe de sélection qui caractérise les IUT, ils souhaiteraient savoir dans quelle mesure il serait possible de mettre en place des voies d'accès privilégiées, à l'instar des mesures prises pour le STS, pour les meilleurs élèves des séries technologiques et professionnels. En effet, il serait regrettable que ces étudiants soient contraints de choisir une orientation inadaptée, venant ainsi renforcer la cohorte des élèves en échec lors de la première année de licence.

2. Gestion des universités : la mise en place des PRES et le passage aux RCE doivent être évalués

Votre rapporteur souligne à nouveau la nécessité de disposer d'indicateurs concernant la gestion des établissements, cette dernière étant appelée à connaître de profondes mutations avec le passage à l'autonomie budgétaire et financière de l'ensemble des universités, mais aussi, pour celles qui le souhaitent à l'autonomie immobilière. Or, **l'efficacité de gestion** est, selon vos rapporteurs, **insuffisamment évaluée** par les indicateurs actuels.

De même, le développement des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) soutenu par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche devrait être suivi afin **d'apprécier la valeur ajoutée de ce processus et la qualité de son déroulement.** En effet, votre rapporteur partage pleinement l'analyse de la Cour des comptes sur la nécessité d'éviter que les PRES soient des facteurs de coûts supplémentaires et ne soient pas porteurs des mutualisations attendues. Il insiste par ailleurs sur la nécessité de privilégier **une approche pragmatique**, notamment en matière immobilière où il serait **contreproductif, et contraire à l'autonomie des établissements, d'octroyer des compétences à un PRES qui regrouperait des établissements n'étant pas appelés à partager une gouvernance unique.**

B. PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »

(Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT)

L'exécution 2009 du programme « Vie étudiante » s'est révélé particulièrement problématique compte tenu de l'insuffisance de la programmation budgétaire initiale. Cette insuffisance avait déjà été constatée en 2008 et avait conduit à des reports de charges d'un montant de 18,6 milliards d'euros sur 2009.

Outre l'apurement des reports de charge pratiqués de 2008 vers 2009, la gestion 2009 a été perturbée par trois éléments :

- **une augmentation sensible et supérieure aux prévisions du nombre de boursiers** à la rentrée 2008 suite aux campagnes d'inscription menées par le ministère dans le cadre de la réforme des bourses ;

- **l'attribution d'un dixième mois de bourse aux étudiants boursiers dont les examens avaient été reportés** pour cause de blocage de leur université. Cette dépense de 11,1 millions d'euros n'était pas prévue dans la programmation initiale ;

- **une nouvelle augmentation du nombre de boursiers à la rentrée 2009 non prévue dans la programmation initiale.**

Malgré un décret de virement et le dégel de la réserve de précaution, **la gestion 2009 s'est achevée par des reports de charges à payer en 2010 à hauteur de 64,1 millions d'euros ainsi répartis :**

- 23,1 millions d'euros de report de charges liées à des bourses 2009 dont le paiement a été repoussé à 2010 en raison de dossiers incomplets ;

- 18,5 millions d'euros de différé de paiement au CNOUS ;

- **17,3 millions d'euros de bourses partiellement payées faute de crédits.**

- 5,3 millions de reports de charges auprès de la CNAF.

Ces problèmes de gestion se sont traduits dans les résultats des indicateurs de performance. Le taux de paiement des bourses sur critères sociaux pour les mois de novembre et de décembre a diminué de 3,2 points en 2009 et le pourcentage d'étudiants ayant reçu le premier versement de leur bourse avant le 30 décembre est en retraite de 0,9 point.

Interrogée sur ces difficultés de gestion devant votre commission des finances le 16 juin dernier, Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a reconnu la liquidation des bourses mettait en évidence une impasse budgétaire structurelle à laquelle il conviendrait d'apporter une réponse spécifique à l'occasion de la prochaine discussion

budgétaire. S'agissant de la possibilité d'améliorer la prévision de dépense afférente aux bourses, elle a souligné que la généralisation du dispositif de pré-inscription des futurs étudiants permettrait de disposer de données à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances. Vos rapporteurs seront particulièrement attentifs à la justification des crédits du programme 231 à l'occasion de la discussion du PLF pour 2011.

C. PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »

(Rapporteur spécial : M. Christian GAUDIN)

Ce **programme** est pour l'essentiel (plus de 90 % des crédits) **mis en œuvre par les « grands » opérateurs de recherche français**, qu'il s'agisse d'établissements public à caractère scientifique et technologique (EPST, comme le CNRS, l'INSERM, l'INRIA, etc.) ou d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC, comme le CEA).

L'exécution du budget *stricto sensu* n'appelle que peu d'observations autres que celles qui ont été formulées pour l'ensemble de la mission. Toutefois, il est à noter que la montée en puissance de **l'Agence nationale de la recherche (ANR)** s'est poursuivie l'année dernière. Cette agence de moyens, qui attribue des subventions sur la base d'appels à projets, a ainsi consommé **838,6 millions d'euros en CP**, à comparer avec les 700 millions d'euros de consommation en 2008.

D'autre part, l'année 2009 a été marquée par la **réorganisation** du Centre national de la recherche scientifique (**CNRS**) et de l'Institut nationale de la santé et de la recherche médicale (**INSERM**), en instituts thématiques.

De même, trois « **alliances** » ont été créées dans le domaine de la recherche l'année dernière :

- l'Alliance nationale pour les sciences de la vie et de santé (AVIESAN) ;
- l'Alliance nationale de coordination de la recherche pour l'énergie (ANCRE) ;
- l'Alliance pour les sciences et les technologies de l'information (ALLISTENE).

S'il est bien entendu trop tôt pour porter un jugement sur l'effet de l'apparition de ces structures, votre rapporteur spécial espère qu'elles contribueront à rationaliser l'effort des organismes de recherche et à améliorer l'efficacité de la dépense publique.

S'agissant de la performance du programme, votre rapporteur spécial rappelle que, par construction, l'évolution des indicateurs reste parfois difficile à analyser, notamment en raison du long délai nécessaire avant la

mise à disposition de certaines données (relatives, notamment, aux publications des chercheurs et à la reprise de leurs travaux).

A la lecture du RAP « Recherche et enseignement supérieur », votre rapporteur spécial relève trois tendances :

- en premier lieu, **les indicateurs relatifs à l'objectif n° 1** (capacité à produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international) **progressent par rapport à 2008**. Ainsi, la part de publication des chercheurs français dans les revues de référence en Europe et dans le monde passe respectivement de 6,77 % à 7 % et de 2,19 % à 2,4 %. **Cependant, les objectifs (7,5 % et 2,7 %) ne sont pas atteints ;**

- en deuxième lieu, la montée en puissance de l'ANR, évoquée ci-dessus, se matérialise par **l'augmentation de la part du financement de la recherche sur projet** par rapport au financement récurrent (11,5 % hors dépense de personnel en 2009, contre 11,4 % en 2008 et 9,7 % en 2007) ;

- enfin, il convient de relever **la progression du nombre de brevets déposés par les opérateurs du programme** (1,56 brevet déposé par dizaine de millions d'euros dépensés, contre 1,41 en 2008). Toutefois, ce constat doit être tempéré par la **baisse des ressources des redevances**, en raison de l'arrivée à expiration de quelques brevets fortement rémunérateurs.

D. PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE »

(Rapporteur spécial : M. Christian GAUDIN)

Ce programme porte la subvention pour charge de service public au Centre national d'études spatiales (CNES)¹, son opérateur, ainsi que la participation française à l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT).

Les crédits ont été consommés à hauteur de 100 % en 2009.

La dette du CNES à l'égard de l'ASE, à laquelle votre rapporteur spécial a consacré un rapport d'information², **est passée de 241,8 millions d'euros à fin 2008 à 325,6 millions d'euros au 31 décembre 2009**. Elle est retracée au passif du bilan du CNES et est équilibrée par une créance de même montant sur l'Etat, inscrite à l'actif du bilan.

Selon le Gouvernement, le montant des engagements totaux de la France vis-à-vis de l'ESA jusqu'en 2020 figure à l'annexe du compte général de l'Etat, pour 3 515 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial rappelle que, dans le cadre de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les

¹ Laquelle inclut la participation française à l'Agence spatiale européenne (ASE).

² Rapport d'information Sénat n° 226 (2008-2009), « La dette du CNES à l'égard de l'Agence spatiale européenne : pour un atterrissage en douceur »

années 2009 à 2012, la subvention de l'ASE a été fixée à **770 millions d'euros pour 2011** au lieu de 685 millions d'euros jusqu'en 2010.

Cet effort, qui a vocation à être poursuivi après 2011 en euros constants, devrait permettre **le remboursement de la dette française d'ici à 2015**, en tenant compte des engagements qui devraient être adoptés (sur des hypothèses « raisonnables ») lors des prochains conseils ministériels de l'ASE.

Votre rapporteur spécial se montrera attentif au respect de ces engagements.

E. PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE »

(Rapporteur spécial : M. Christian GAUDIN)

L'exécution du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » apparaît satisfaisante après plusieurs années de sous-concommodation des crédits particulièrement marquée. Ainsi, le taux de consommation des CP s'établit à 95,6 %.

En particulier, **la consommation des crédits du Fonds unique interministériel (FUI)** de soutien aux projets de recherche et développement des pôles de compétitivité, auparavant très faible, **a atteint 96 % en 2009**. Votre rapporteur spécial se félicite de cette évolution, signe que la mise en œuvre des projets se concrétise davantage que par le passé.

En matière de performance, il est regrettable que cinq indicateurs ne soient toujours pas renseignés dans le RAP annexé au présent projet de loi. De plus, comme cela a déjà été souligné l'année dernière, les commentaires du RAP relatifs à la performance des écoles du programme apparaissent particulièrement succincts.

Les résultats eux-mêmes semblent relativement satisfaisants. Par exemple, le taux moyen de remboursement des aides à l'innovation engagées par OSEO se situe à un bon niveau (56,8 %) et la part des aides donnant lieu à un retour reste stable à un niveau élevé (79,7 %) et supérieur à la cible.

F. PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'HABITAT »

(Rapporteur spécial : M. Christian GAUDIN)

Dans la maquette 2009, ce programme était marqué par la dualité entre, d'une part, l'action n°2 qui porte essentiellement des **crédits d'intervention en faveur de la recherche amont de l'aéronautique civile**, sur la base de demandes effectuées par les industriels du secteur, et, d'autre part, les trois autres actions.

Ces dernières **sont toutes construites sur un modèle associant un programme incitatif et un organisme de recherche**. Il s'agit :

- du programme Conception construction développement durable (C2D2, qui a remplacé les anciens programmes RGPU et PREVILLE) et du Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) pour l'action n° 1 ;

- du Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT) et de l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) pour l'action n° 3 ;

- du Plan urbanisme, construction et architecture (PUCA) et du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) pour l'action n° 4. Cette action comporte cependant aussi le programme de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans le bâtiment (PREBAT).

En exécution, les crédits de ces trois actions ont été consommés de manière globalement conforme à la prévision, même si la fongibilité entre crédits de fonctionnement et crédits d'intervention a pu jouer.

En revanche, **les dépenses de l'action n° 2 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique civile » ne représentent que 91 % des crédits prévus en loi de finances pour 2010**. Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, cette sous-consommation s'explique par :

- le report du financement d'une avance remboursable sur crédits (4,4 millions d'euros) ;

- le renoncement d'un industriel à un projet (non engagement de 6,115 millions d'euros) ;

- des retards dans le processus de notification auprès de la Commission européenne de plusieurs projets (7 millions d'euros).

G. PROGRAMME 186 « RECHERCHE CULTURELLE ET SCIENTIFIQUE »

(Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT)

La Cité des sciences et de l'industrie (CSI) ainsi que le Palais de la Découverte, les deux opérateurs de ce programme, regroupent 73 % des crédits consommés du programme en 2009.

Les subventions de ces deux établissements se sont élevées en exécution à 115,16 millions d'euros en AE et **112,73 euros en CP, soit un dépassement de deux millions d'euros**, qui s'explique notamment par la délégation des reports obtenus de la gestion 2008 sur la gestion 2009, afin que la CSI puisse poursuivre ses travaux d'aménagement de l'accueil des visiteurs.

L'année 2009 a été notamment marquée par la préparation du rapprochement de la CSI avec le Palais de la Découverte en un seul

opérateur présent sur les deux sites. L'objectif de cette opération est de renforcer la qualité et la complémentarité des offres entre les deux établissements et de dégager des synergies. Votre rapporteur note que cette année de préparation n'a pas empêché les deux musées de maintenir un bon niveau d'activité même si une légère diminution est constatée au Palais de la Découverte. **Il souhaite que les indicateurs du programme puissent évoluer afin d'évaluer la valeur ajoutée du rapprochement, dont le principe a pu être fortement contesté.**

H. PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES »

(Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT)

Dotés de 294,3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009, le programme « Enseignement supérieur et recherche agricoles » enregistre une légère sous-consommation de crédits. Si l'exécution budgétaire n'appelle pas de remarque particulière, vos rapporteurs souhaitent souligner un point de la performance de ce programme.

Le taux d'insertion à trois mois des diplômés du programme a augmenté de 2,6 points en 2009 alors qu'il avait diminué en 2008 de 1,3 point. Ce ressaut, qui intervient durant une année où la situation de l'emploi reste tendue, **confirme l'analyse de vos rapporteurs** selon laquelle **les réformes** engagées en 2007 par l'enseignement supérieur agricole en faveur de l'emploi des diplômés semblent donc produire des résultats positifs en permettant une meilleure **résistance de cet enseignement.**

Votre rapporteur note l'évolution annoncée de l'indicateur qui sera remplacé à compter de 2010 par le taux d'insertion à dix-huit mois, soit une référence qui permettra de mieux apprécier dans la durée le taux d'insertion des étudiants de ce programme.

Ils remarquent toutefois que **le nouvel indicateur ne sera pas aligné sur celui du programme 150** qui évalue le taux d'insertion à trois ans des étudiants issus de l'université. Or, vos rapporteurs rappellent qu'ils avaient souhaité l'année de dernière qu'une **réponse interministérielle soit apportée à la difficulté de produire des données d'insertion comparables sur l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur français.**

Le compte-rendu de l'audition, le 16 juin 2010, de Valérie Pécresse, ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2009 (Mission « Recherche et Enseignement supérieur ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100614/fin.html#toc6>

MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

**M. Bertrand Auban,
rapporteur spécial**

I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	397
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES	397
1. <i>Un exercice 2009 caractérisé par une pause dans la dynamique des dépenses de retraite</i>	397
2. <i>Les facteurs d'inflexion de la dépense</i>	399
B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE	400
1. <i>Vers une mesure commune des coûts de gestion des opérateurs</i>	400
2. <i>Une vision toutefois incomplète de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des régimes spéciaux</i>	401
II. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »	402
A. LES DONNÉES DE L'ÉQUILIBRE COMPTABLE DE L'EXERCICE 2009	402
1. <i>L'infléchissement des dépenses de pensions</i>	402
2. <i>...a entraîné une régulation à la baisse des recettes</i>	404
3. <i>... et la reconstitution du fonds de roulement</i>	405
B. LE PILOTAGE DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT	406
1. <i>Le suivi et la maîtrise des dépenses</i>	406
2. <i>Une vision là aussi incomplète des coûts de gestion</i>	407

I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES PROGRAMMES

1. Un exercice 2009 caractérisé par une pause dans la dynamique des dépenses de retraite

La mission « Régimes sociaux et de retraite » est composée de trois programmes :

- le **programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »**, qui reçoit les crédits destinés à assurer l'équilibre des caisses autonomes de retraite de la SNCF et de la RATP, doté à hauteur de **3,72 milliards d'euros** en loi de finances initiale pour 2009 ;

- le **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**, qui s'est vu attribuer **747,4 millions d'euros** en LFI ;

- le **programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »**, qui regroupe également des régimes en voie d'extinction (Imprimerie nationale, les régies ferroviaires d'outre-mer et l'ORTF), qui a reçu un montant de **736,4 millions d'euros** en LFI.

Exécution des crédits de la mission "Régimes sociaux et de retraite" en 2009

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)
Programme 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 722 360 000	3 637 270 000	3 633 215 542	97,6 %	99,9 %
Programme 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	747 400 000	740 000 000	739 999 228	99,0 %	100,0 %
Programme 195 - Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	736 370 000	737 661 000	714 363 963	97,0 %	96,8 %
Total 2009	5 206 130 000	5 114 931 000	5 087 578 733	97,7 %	99,5 %

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

La consommation des crédits de la mission en 2009, 5,089 milliards d'euros, a été **inférieure de 2,3 % aux crédits votés en loi de finances initiale** (5,2 milliards d'euros).

Contrairement aux deux exercices précédents – 2007 et 2008 – où les subventions d'équilibre versées aux régimes de retraite de la RATP et des marins avaient été sous-budgétisées, l'exécution 2009 des trois programmes de la mission présente des soldes positifs.

L'exercice de prévision pour 2009 a gagné en sincérité notamment pour ce qui concerne la fixation du montant de la subvention versée à la caisse de retraite du personnel de la RATP. Votre rapporteur avait signalé, lors des exercices précédents, que les dotations attribuées à cet établissement faisaient l'objet, depuis 2006, d'une sous-budgétisation récurrente de l'ordre de 80 millions d'euros¹.

¹ Depuis l'annonce faite en 2005 de l'adossment du régime de retraite au régime général, la subvention à la CRP-RATP a été calculée dans les PLF 2006, 2007 et 2008 dans la perspective d'une réduction de la subvention d'équilibre de l'Etat au financement des seules prestations plus favorables que celles du régime général, moyennant le versement d'une soulte à la caisse nationale d'assurance vieillesse. Or, les négociations avec la CNAV n'ont toujours pas abouti et l'opération demeure dans l'attente d'un chiffrage plus précis du montant de la soulte, estimé en 2004 entre 500 et 800 millions d'euros.

Par ailleurs, en 2008, le régime de retraite des marins avait été abondé de 37,2 millions d'euros dans le cadre des mesures de soutien à la pêche décidées fin 2007 par le Président de la République. Éminemment conjoncturel, un tel mouvement de crédits ne s'est pas reproduit en 2009.

Le tableau ci-dessous précise le montant des subventions versées en 2009 aux principaux régimes de retraite de la mission.

Evolution du montant des subventions de l'Etat versées aux caisses de retraite

(en millions d'euros)

Régimes spéciaux	Exécution 2008	Exécution 2009	Prévision 2010	Part de la subvention de l'Etat dans le régime
Retraités de la SEITA	119	121	132	83%
Régime de retraite des marins	756	740	792	73%
Caisse autonome de la SNCF	2 933	2 969	3 120	60%
Caisse autonome de la RATP	470	501	526	58%
Fonds de retraite des mines	800	587	971	55%

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

La réduction ou la pause constatée dans la progression des dépenses budgétaires, selon la caisse considérée, ne s'inscrit pas dans un mouvement de baisse des charges de pensions. Les déséquilibres démographiques que connaissent ces régimes et la part importante de la subvention de l'Etat dans le volume global des prestations servies n'ont pas varié entre 2008 et 2009. D'ailleurs, les prévisions pour 2010 sont établies sur une tendance haussière du coût des retraites.

2. Les facteurs d'inflexion de la dépense

Quatre facteurs exceptionnels justifient la réduction de la dépense de la mission en 2009. Les trois premiers sont d'ordres réglementaire ou comptable :

- en 2009, la pause dans la diminution progressive du taux de la compensation spécifique en application de l'article 9 de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 versées aux régimes en déséquilibre démographique de la mission a représenté pour l'État une économie chiffrée à

215 millions d'euros par la Cour des comptes¹, soit plus de 4 % des crédits de la mission ;

- la caisse des mines a poursuivi, l'an dernier, le **programme de cession d'actifs immobiliers**, déjà entamé en 2008 avec la vente de l'hôtel Prince de Galles, et a enregistré le volume le plus important de recettes exceptionnelles, soit 330 millions d'euros qui sont venus en diminution des versements budgétaires de l'État ;

- une contribution exceptionnelle au compte spécial « Pensions », de 21,8 millions d'euros, a été imputée sur le programme 195, mais pour un montant toutefois nettement inférieur à la contribution versée en 2008 qui s'élevait à 123 millions d'euros.

Le quatrième facteur de réduction des dépenses est une première **conséquence de la réforme des régimes spéciaux** de la SNCF et de la RATP entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008. Le principal effet de la réforme tient dans le fait que les agents ne sont plus mis à la retraite d'office à cinquante ou cinquante-cinq ans selon qu'ils sont conducteurs ou sédentaires. En conséquence, le nombre annuel de demandes de liquidation des droits à retraite à la SNCF a diminué à compter de 2008 : il est passé de 7 000 en 2007 à 5 800 en 2008 et à 4 800 au lieu de 7 700 en 2009. **Seulement 40 % des agents en droit de partir à la retraite en 2009 ont fait valoir ce droit.** Les économies réalisées, de l'ordre de 75 millions d'euros, prennent également en compte une moindre revalorisation des pensions : 0,4 % au lieu de 1,5 % prévu dans le budget initial. S'il convient d'observer que le recul de l'âge de départ à la retraite des cheminots a représenté une économie en 2009, il apparaît encore hypothétique de présager du comportement des agents à l'avenir.

B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

1. Vers une mesure commune des coûts de gestion des opérateurs

L'évaluation des coûts de gestion diffère comme en 2008 très sensiblement selon les modalités de calcul retenues par chaque caisse. Une harmonisation des méthodes de chiffrage interviendra pour l'exercice 2010. Dans le cadre du PAP 2010, toutes les caisses relevant de la mission « Régimes spéciaux et de retraite » appliquent la norme établie par la direction de la sécurité sociale dans son catalogue des indicateurs communs aux régimes de sécurité sociale.

Dans l'attente des résultats de l'exercice 2010, le tableau ci-dessous présente l'évolution des coûts de gestion par régime. Il convient de souligner que l'augmentation des coûts unitaires d'une primo liquidation de pension de

¹ Note sur l'exécution du budget 2009 de la mission « Travail et emploi » - Cour des comptes, mai 2010.

retraite pour les caisses des marins, de la SNCF et de la RATP sont une conséquence mécanique de la baisse du nombre de départ à la retraite rapportée à des coûts généraux de structure et de gestion qui restent fixes.

Tableau comparatif des coûts de gestion des régimes de retraite

(en euros)

Régimes de retraite	Dépense de gestion pour 1 euro de prestations servies		Coût unitaire d'une primo liquidation de pension de retraite		
	2008 (réalisé)	2009 (réalisé)	2008 (réalisé)	2009 (prévision)	2009 (réalisé)
Marins	0,061	0,064	929	995	1 072
RATP	0,0071	0,0078	1 027	920	1 289
Service des pensions (gestion du CAS « Pensions »)	-	-	648	655	746
SNCF	0,004	0,004	753	567	1 059
Mines	0,014	0,013	448	492	466
SEITA	0,0024	0,0024	306	313	307

Source: d'après les rapports annuels de performances des missions « Régimes sociaux et de retraite » et « Pensions » annexés au projet de loi de règlement pour 2009

2. Une vision toutefois incomplète de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des régimes spéciaux

Il convient de rappeler que la mission « Régimes sociaux et de retraite » ne comprend pas l'ensemble des crédits de l'Etat affectés au financement des régimes spéciaux de retraite.

Ne sont donc pas retracées les subventions versées aux caisses de retraite de l'Opéra de Paris et de la Comédie française, ainsi qu'à la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) pour le financement de certaines pensions.

La Cour des comptes a relevé que ces flux manquants, non répertoriés dans le « jaune » budgétaire « Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale », représentent près de 780 millions d'euros en 2010.

Une bonne information de la représentation nationale exigerait que cette masse « très significative » de crédits soit mieux identifiée et soit, le cas échéant, intégrée à la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

A cet égard, ainsi que le souligne le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), l'appartenance d'un programme à la présente mission peut se justifier par trois caractéristiques communes :

- le versement par l'Etat d'une subvention d'équilibre...
- ...dont l'objet est de financer un régime de sécurité sociale...

- ... et dont le montant est très élevé par rapport aux ressources propres du régime¹.

En application de ces principes, votre rapporteur spécial considère que pour assurer une meilleure lisibilité de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des régimes spéciaux de retraite, il conviendrait de **mettre à l'étude l'intégration dans la présente mission de l'ensemble des subventions d'équilibre versées à des organismes de sécurité sociale.**

II. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

A. LES DONNÉES DE L'ÉQUILIBRE COMPTABLE DE L'EXERCICE 2009

1. L'infléchissement des dépenses de pensions...

La charge des pensions des fonctionnaires de l'Etat est répartie entre trois sections, chacune constitutive d'un programme, au sein du compte spécial « Pensions » :

- le **programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** pour un montant de **45,6 milliards d'euros (43,44 milliards en 2008)** ;

- le **programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »** pour un montant de **1,79 milliard d'euros (1,75 milliard en 2008)** ;

- le **programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »** pour un montant de **2,66 milliards d'euros (2,8 milliards en 2008).**

Les résultats de l'exercice 2009 présentent un **excédent de recettes sur les dépenses de 345 millions d'euros**, dans la continuité de l'exécution pour 2008 (solde positif de 373 millions d'euros)².

¹ *Audit du dispositif de performance des programmes 205 « Sécurité et affaires maritimes » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » et 197 « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins » de la mission « Régimes sociaux et de retraite », n° 107, mars 2010 réalisé par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).*

² *L'exécution déficitaire du compte en 2007, qui présentait un solde négatif de 804 millions d'euros, a nécessité une ponction sur le fonds de roulement d'un milliard d'euros constitué en LFI 2006.*

Equilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2009

(en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale	Recettes prévues	Recettes constatées	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés (en %)	Taux d'exécution par rapport aux recettes constatées (en %)	Solde
Programme 741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	45 681 600 000	45 681 600 000	45 267 736 210	44 937 016 353	98,37 %	99,27 %	330 719 857
Programme 742 - Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	1 791 476 000	1 791 476 000	1 803 321 717	1 785 252 402	99,65 %	99,00 %	18 069 315
Programme 743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 660 257 613	2 660 257 613	2 678 274 290	2 681 525 756	100,80 %	100,12 %	-3 251 466
Total	50 133 333 613	50 133 333 613	49 749 332 217	49 403 794 511	98,54 %	99,31 %	345 537 706

Source: d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

L'exercice 2009 se caractérise par un infléchissement, non prévisible, des dépenses de pensions du fait notamment de la moindre augmentation du taux de revalorisation des pensions et de la diminution du nombre de départs en retraite en 2009.

Les dépenses du programme 741 ont ainsi été inférieures de près de 745 millions d'euros (- 1,6 %) au montant inscrit en LFI 2009.

Deux éléments majeurs expliquent cette baisse :

- la revalorisation des pensions appliquée au 1^{er} avril 2009 n'a été que de 1 % au lieu des 2,1 % prévus en LFI, ce qui a eu pour effet de minorer les dépenses de 370 millions d'euros ;

- les effectifs de nouveaux retraités civils ont été nettement inférieurs aux prévisions¹ pour 2009, entraînant une baisse d'environ 250 millions d'euros des pensions servies en 2009 par rapport au montant prévu en LFI.

Le nombre de départs à la retraite doublé de 1990 à 2008, passant de 40 000 à 80 000 départs annuels, soit une augmentation de 4 % par an sur cette période, interrompte par un retournement en 2009. Interrogé dans le cadre des auditions organisées par votre commission des finances sur le rendez-vous 2010 sur les retraites, Philippe Josse, directeur du budget, a précisé que : *« cette diminution n'est pas due à la démographie, mais aux effets psychologiques de la crise – des agents inquiets pour l'avenir professionnel de leur conjoint non fonctionnaire ont décidé de rester en activité plus longtemps –, à des hausses catégorielles de rémunération, comme celle de l'indemnité de sujétion spéciale de la police, intégrée dans l'assiette des droits à pension – certains fonctionnaires ont voulu attendre pour liquider leurs droits afin que ces hausses soient prises en compte – et à la réforme »* des retraites de 2003².

A ce stade, le contexte de la réforme des retraites en cours de préparation rend donc délicat tout exercice de prévision sur les comportements des futurs pensionnés. La réduction des départs en 2009 pourrait donner lieu à des effets de rattrapage en 2010 et 2011. En tout état de cause, selon les résultats du 8^{ème} rapport du conseil d'orientation sur les retraites d'avril 2010, le flux démographique de départs des fonctionnaires de l'Etat progressera jusqu'en 2040.

2. ...a entraîné une régulation à la baisse des recettes...

Afin de respecter le principe d'équilibre du compte, les recettes inscrites en LFI ont été, en globalité, réduites de 414 millions d'euros, soit une contraction de 0,91 % des recettes prévues pour le programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité ».

Cet ajustement a été opéré au moyen d'une baisse du taux de la contribution employeur du mois de décembre 2009. Le décret n°2009-1599 du 18 décembre 2009 a réduit le taux de contribution des fonctionnaires civils à 40,14 % pour ce seul mois au lieu de 60,14 % sur le reste de l'année, soit une minoration de la contribution employeur de l'État de 723 millions d'euros.

A l'inverse, d'autres recettes, en provenance des établissements publics, ont été supérieures de 309 millions d'euros aux prévisions.

¹ 68 000 nouvelles pensions ont été enregistrées par le service des retraites de l'Etat au lieu des 84 000 prévisibles.

² Audition devant la commission des finances du 2 juin 2010 de Philippe Josse, directeur du budget, et Jean-Yves Raude, directeur du service des retraites de l'Etat.

3. ... et la reconstitution du fonds de roulement

Le compte spécial « Pension » a été doté dès l'origine d'un fonds de roulement d'un milliard d'euros en LFI 2006. Celui-ci sert de réserve de sécurité au service des retraites de l'Etat qui chaque mois opère près de quatre milliards d'euros de recettes et de dépenses. Jusqu'à présent ces crédits n'étaient pas clairement identifiés.

En 2007, le déficit du compte spécial a nécessité une ponction sur le fonds de roulement, le réduisant à 347 millions d'euros.

A la fin de l'exercice 2009, le solde cumulé d'exécution, programme par programme, et pour l'ensemble du CAS s'établit à 1 146 millions d'euros.

Solde cumulé du compte spécial « Pensions »

(en euros)

	Solde cumulé fin 2008	Solde 2009	Solde cumulé fin 2009
Programme 741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	744 236 709	330 719 857	1 074 956 566
Programme 742 - Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	20 003 029	18 069 315	38 072 344
Programme 743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	36 426 108	- 3 251 466	33 174 642
Total	800 665 846	345 537 706	1 146 203 552

Source: rapport annuel de performances de la mission « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

Pour la première fois, le montant de ce fonds de roulement apparaît clairement dans le rapport annuel de performances pour 2009. Cette inscription constitue une clarification bienvenue car la caractéristique d'un CAS étant d'être à l'équilibre recettes-dépenses, il convenait de matérialiser, d'un point de vue comptable, le reliquat (excédent ou déficit) apparu à la clôture de l'exercice¹.

¹ Il convient de distinguer le fonds de roulement du montant des reports de crédits de 2009 sur 2010 qui s'établit à 848 millions d'euros. Ces reports correspondent à l'écart en dépense entre

On peut s'interroger sur la nécessité d'immobiliser un montant d'une telle importance¹, plus de 1,1 milliard d'euros, dans la mesure où les écarts entre les prévisions de recettes et de dépenses peuvent être ajustés en fin d'année par une modulation du taux de la contribution employeur, ainsi que cela a été fait en décembre 2009. La direction du budget considère toutefois que les aléas intervenus dans la gestion des retraites en 2009 (moins de départs en retraite et revalorisation des pensions) ainsi que les incertitudes qui pèsent sur le comportement de départ à la retraite des fonctionnaires pour 2010 et les années suivantes justifient pleinement le maintien d'un fonds de roulement qui représente près de 2,2 % du montant des dépenses prévu en LFI. Ce dispositif destiné à sécuriser le paiement des pensions apparaît ainsi cohérent mais, peut-être, sur-dimensionner par rapport au résultat de l'indicateur de performance relatif à l'écart entre la prévision et l'exécution qui s'établit pour 2009 à 1,74%.

B. LE PILOTAGE DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT

1. Le suivi et la maîtrise des dépenses

Avec la mise en place de la LOLF et la création du compte spécial « Pensions » le 1^{er} janvier 2006, la notion, utilisée à l'origine, de contribution de chaque ministère afférente au nombre de pensionnés issus de ses rangs a été remplacée par le calcul d'un « taux de contribution employeur » unique pour tous les fonctionnaires civils, quel que soit leur ministère d'origine.

L'information sur les dépenses et les recettes est ainsi rendue plus lisible. Toutefois la comptabilité reste complexe. Les dépenses comprennent non seulement les pensions, mais aussi les transferts démographiques entre régimes et les affiliations rétroactives. Les recettes comportent, outre les cotisations salariales et celles de l'État employeur, celles des autres employeurs publics, ainsi que le versement progressif des soultes de France Télécom et de la Poste qui les reversent par fractions au budget de l'État.

Les recettes du CAS sont définies pour équilibrer les dépenses sur la base d'un **taux de cotisation salarié de 7,85 %** sur le salaire brut, et des taux variables de cotisation de l'État employeur ou des établissements publics employeurs.

la LFI et l'exécution. Le fonds de roulement est alimenté chaque année par le solde des dépenses et recettes effectives.

¹ *Auditionné par la commission des finances le 3 juillet 2008 sur la loi de règlement des comptes pour l'année 2007, Eric Woerth, alors ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique appelait, en ce qui concerne les régimes spéciaux à « l'utilisation de tous les deniers disponibles, notamment les patrimoines et les fonds de roulement ».*

Evolution du taux de cotisation de l'Etat employeur

(en millions d'euros)

Contribution de l'Etat employeur hors organismes publics et semi-publics	Fonctionnaires civils	Militaires	ATI	Organismes publics et semi-publics	Etablissements industriels de l'Etat
2006	49,9 %	100 %	0,3 %	33 %	24 %
2007	50,74 %	101,05 %	0,31 %	39,5 %	24 %
2008	55,71 %	103,83 %	0,31 %	50 %	24 %
2009	60,14 %	108,39 %	0,32 %	60,44 %	27 %
2010	62,14 %	108,63 %	0,33 %	62,14 %	27 %
2011	70,92 %	115,24 %	0,33 %	70,92 %	-

Source : projet de loi de finances pour 2010, annexe « Pensions » et loi de programmation des finances publiques 2009-2012

Ces paramètres impactent directement les recettes du compte spécial. Le tableau ci-dessus montre ainsi que le poids croissant des pensions de l'Etat, lié à l'augmentation du flux démographique des nouveaux retraités conjuguée avec l'allongement de l'espérance de vie et de la durée de versement des retraites, se matérialise d'ores et déjà par l'augmentation régulière des taux de la contribution employeur de l'Etat.

2. Une vision là aussi incomplète des coûts de gestion

La performance du programme est évaluée selon trois axes :

- la maîtrise des coûts de gestion ;
- la maîtrise du besoin de financement du régime ;
- et l'optimisation de la prévision de dépenses et de recettes.

L'âge moyen de départ à la retraite a augmenté entre 2008 et 2009 pour les personnels civils et militaires :

- 59,70 ans pour un objectif de 59,44 ans pour les personnels civils ;
- 46,17 ans pour un objectif de 45,76 ans pour les militaires.

S'agissant de l'optimisation de la prévision de dépenses et de recettes, il convient de préciser que la très nette dégradation de l'indicateur qui mesure l'écart entre la prévision et l'exécution (0,14 en 2008 et 1,74 en 2009) est très

largement justifiée par les aléas économiques et sociologiques mentionnés ci-dessus (moins revalorisation des pensions et départs en retraite).

Enfin, la création récente, en août 2009, du service des retraites de l'Etat (SRE) qui réunit le service des pensions situé à Nantes et l'ensemble des centres régionaux de pensions (CRP) chargés de la liquidation des retraites répond à l'une des recommandations formulées par votre commission des finances tendant à la création d'une instance de pilotage de la chaîne des pensions. Votre rapporteur spécial a noté que le coût unitaire d'une primo liquidation pour 2009 (746 euros) ne figure qu'à titre provisoire dans le RAP 2009. Il encourage ainsi le SRE, nouvel « opérateur » des retraites de l'Etat, à compléter ses travaux d'établissement du coût complet de la gestion des pensions en y intégrant les charges supportées par les ministères employeurs.

MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial

I. MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	410
A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXÉCUTION DE LA MISSION.....	410
1. <i>La norme de la programmation triennale a été globalement respectée</i>	410
2. <i>Les insuffisances des systèmes d'information comptables et budgétaires</i>	411
3. <i>Une performance satisfaisante mais sans grande signification</i>	412
B. ANALYSE DES PROGRAMMES.....	413
1. <i>Les programmes retraçant les concours financiers aux collectivités territoriales</i>	413
2. <i>Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »</i>	417
II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	420
A. LE PROGRAMME 832 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE ».....	420
B. LE PROGRAMME 833 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES »	420

I. MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXÉCUTION DE LA MISSION

1. La norme de la programmation triennale a été globalement respectée

La norme d'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, dont les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ne représente qu'une partie minimale, soit 4,5°% du montant total en 2009, répond à des règles spécifiques fixées par la loi **n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.**

Aux termes de son **article 7**, « *l'évolution de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes de l'Etat établis au profit des collectivités territoriales, par la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » et par les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est égale, chaque année et à périmètre constant, hors effet de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation... Toutefois, pour 2009, cette évolution est supérieure de 0,5 % à celle prévue pour les prix à la consommation.* »

La règle dérogatoire d'évolution de **2 %**, applicable en 2009, a été confirmée par l'**article 48 de la loi de finances pour 2009.**

En conséquence, le montant global, en autorisations d'engagements, des concours de l'Etat¹ en faveur des collectivités territoriales, a été fixé à 56,5 milliards d'euros.

Le **bilan de l'exécution 2009** fait apparaître un écart important, dû à l'**augmentation** des remboursements du **fonds de compensation de la TVA (FCTVA)** évalués à 5 855 millions d'euros par la loi de finances initiale, pour un résultat effectif de **9 916 millions d'euros.**

Cette progression de 70 % résulte pour l'essentiel (à hauteur de 3 852 millions d'euros) de la mesure prise dans le cadre du plan de relance de l'économie visant à **anticiper d'un an les attributions versées au titre du FCTVA**, pour ses bénéficiaires qui s'engageaient à accroître leurs investissements en 2009.

¹ Hors dégrèvements, fiscalité transférée et crédits de fonctionnement de la DGCL.

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales - Exécution 2009

(en milliers d'euros)

	LFI 2009	Exécution 2009	Ecart	
Prélèvements sur recettes (PSR)	52 249 228	56 180 618	3 931 390	7,5%
Mission RCT ⁽¹⁾	2 564 483	2 587 365	22 882	0,9%
DGD formation professionnelle (Mission « Travail et emploi »)	1 685 754	1 688 029	2 275	0,1%
Total « concours de l'Etat »	56 499 465	60 456 012	3 956 547	7,0%

⁽¹⁾ hors dépenses des titres 3 et 5

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009

Pour sa part, l'exécution 2009, en autorisations d'engagements (AE) comme en crédits de paiement (CP), de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » est en conformité avec les objectifs de la programmation pluriannuelle.

Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Programmation triennale

(en milliards d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Programmation pluriannuelle	2,57	2,48	2,54	2,49	2,42	2,47
Loi de finances initiale	2,567	2,674		2,492	2,624	
Exécution	2,616			2,525		
Ecart (exécution/LFI)	+ 0,049			+ 0,033		

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009

Les seuls écarts constatés sont, en effet, la conséquence d'ajustements de la dotation globale de décentralisation, suite à des réévaluations de transferts de compétences.

2. Les insuffisances des systèmes d'information comptables et budgétaires

Votre rapporteur spécial observe que, comme pour l'exercice 2008, le rapport annuel de performances de la mission fait état de nombreuses **incohérences entre les restitutions obtenues des deux systèmes informatiques** utilisés, soit par l'administration centrale, soit par les services déconcentrés.

Ainsi, les données figurant dans le RAP issues de l'application budgétaire et comptable « **Nouvelles dépenses locales** » (NDL), destinées aux

services assurant l'ordonnancement secondaire, permettent la présentation en actions et sous-actions des programmes mais celle-ci est incompatible avec une comptabilisation des retraits d'engagement sur années antérieures.

A l'opposé, le système d'information **India-LOLF**, sur lequel s'appuie notamment le contrôle budgétaire et comptable, permet les retraits d'engagements.

Ces divergences sont particulièrement visibles sur le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes » pour lequel les écarts constatés entre systèmes d'informations dans la restitution des montants d'AE atteignent 27,3 millions d'euros soit 3,4 % du montant total des AE figurant en loi de finances initiale.

La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes signale, sur ce point, que *« la limitation de l'historique des données aux deux exercices antérieurs au déploiement de CHORUS devrait dégrader la qualité de suivi des engagements pour lesquels les paiements s'étalent sur plusieurs années. Face à cette limitation, la Direction générale des collectivités locales (DGCL) a implanté en 2006 l'« outil de remontée des informations de préfectures » (ORIP) pour suivre précisément la consommation des CP correspondant à des AE consommées au niveau local ».*

3. Une performance satisfaisante mais sans grande signification

Sur l'ensemble de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », le taux de respect des objectifs de performance atteint 62 %.

Ces bons résultats sont particulièrement le fait des indicateurs du programme 122 « Concours spécifiques et administration » qui rendent compte de la mission d'élaboration de la norme par la direction générale des collectivités locales (DGCL), de sa responsabilité en tant que gestionnaire de dotations, et plus généralement de la diffusion de l'information qu'elle produit.

Votre rapporteur spécial salue à cet égard les « performances » obtenues pour le délai moyen de six mois d'élaboration des 86 textes pilotés par la DGCL parus en 2009, la part des réponses apportées en moins d'un mois aux pouvoirs publics (Parlement, Cour des comptes, préfectures...), soit 77 %, ainsi que la qualité des résultats de calcul des dotations notifiés aux collectivités et les délais dans lesquels ces résultats sont rendus disponibles.

On note, toutefois, une légère dégradation des résultats concernant le nombre de rectifications opérées au titre de l'exercice 2009 sur le montant des dotations, pour lequel la cible n'a pas été atteinte. L'année 2009 a en effet été caractérisée par une augmentation du nombre de rectifications (passées de 165 à 1 015), principalement liée à un nombre important de rectifications des chiffres de population transmis par l'INSEE.

Il en est de même pour le délai séparant la décision de subvention, au titre de la première part de la dotation de développement rural (DDR), de la fin de réalisation du projet. Toujours inférieur à la cible fixée à 3 ans, ce délai est passé de 1 an et 11 mois en 2008 à 2 ans et deux mois en 2009.

Ces bons résultats doivent être mis en regard des limites de la mesure de la performance, s'agissant d'une mission dont une grande part des crédits, notamment ceux de la dotation générale de décentralisation (DGD), correspondent à des engagements imposés à l'Etat par les textes constitutionnels et législatifs.

Ainsi, compte tenu de leur spécificité, deux des quatre programmes de la mission, le programme 120 « Concours financiers aux départements » et le programme 121 « Concours financiers aux régions », ne présentent ni objectifs ni indicateurs.

B. ANALYSE DES PROGRAMMES

1. Les programmes retraçant les concours financiers aux collectivités territoriales

a) Le programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes »

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 801,957 millions d'euros en AE et 739,331 millions d'euros en CP. Après reports de crédits et levée de la réserve, les crédits utilisables s'élèvent à 805,233 millions d'euros en AE et 743,085 millions d'euros en CP.

Ces crédits ont été consommés en 2009, respectivement à hauteur de 96,5 % et 99,7 %, selon la répartition suivante :

Consommation détaillée des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	CP disponibles	CP consommés	Taux de consommation
DGE des communes	431,0	471,5	109,4%
Dotations de développement rural (DDR)	131,3	121,2	92,3%
Dotations de développement urbain (DDU)	40,8	9,9	24,3%
Dotations « régisseurs de police municipale »	0,4	0,4	100,0%
Dotations « titres sécurisés »	8,8	8,6	97,7%
Dotations générales de décentralisation (DGD) - concours documents d'urbanisme	18,9	18,7	98,9%
DGD – concours assurances liées aux autorisations d'utilisation des sols	4,9	4,6	93,9%
DGD – concours services communaux d'hygiène et de santé	90,6	90,6	100,0%
DGD – concours entretien de la voirie nationale de la Ville de Paris	15,4	15,4	100,0%
DGD – concours financement des transferts des monuments historiques	0,16	0,16	100,0%

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009

L'exécution du programme a fait largement appel à des **redéploiements de crédits**, en provenance essentiellement de la DDU au bénéfice de la DGE et de la DDR, pour un montant total de 30,15 millions d'euros. Le rapport annuel de performances précise que cet exercice de fongibilité ne « *préjuge pas de la couverture en 2010 des engagements de DDU réalisés cette année* ».

En outre, selon le rapport du contrôleur budgétaire et comptable du ministère de l'intérieur, le **montant des impayés** sur le programme 119 serait de 85,602 millions d'euros¹, soit un **taux « record » de 11,58 %** très supérieur à la moyenne de 3,42 % constatée pour l'ensemble du ministère.

Les impayés budgétaires correspondent aux charges budgétaires de l'année comptabilisées ou non par la consommation d'une AE dont le paiement n'a pu être réalisé par défaut de couverture en CP et qui viennent en report obérer l'exercice budgétaire suivant. Il s'agit au sens propre d'un report de charges budgétaires non couvertes, qui traduit une dérive budgétaire et dont l'importance peut conduire à mettre en cause la soutenabilité d'un programme.

Les impayés budgétaires peuvent se présenter sous deux cas de figure : il s'agit soit de charges engagées mais non payées, soit de charges non engagées et non payées.

Le recensement des impayés budgétaires résulte du rapprochement de données tirées à la fois d'Orchidée, d'Accord et d'India, complété par une analyse budgétaire.

Les impayés budgétaires sont calculés selon la formule suivante :

Impayés budgétaires = charges à payer (Orchidée) – crédits nets disponibles en fin de gestion (hors fonds de concours et crédits de LFR destinés à être reportés) + charges dues mais non engagées et non payées recensées hors outil comptable.

Source : contrôle budgétaire et comptable ministériel

¹ A mettre en rapport avec le montant des reports de charges du programme, évalués à 87,343 millions d'euros par la Cour des comptes.

Les impayés budgétaires affectent principalement la nouvelle **dotation de développement urbain** ainsi que, dans une moindre mesure, la DGE et la DDR.

Selon le rapport du contrôleur budgétaire et comptable, ils découlent d'une mauvaise appréciation des échéanciers de crédits de paiement.

S'ajoutent aux impayés *stricto sensu* un montant de 1 584 millions d'euros de « restes à payer ».

Les restes à payer fin 2009 mesurent le volume des engagements juridiques fermes pris formellement par l'Etat et comptabilisés par une consommation d'AE mais qui n'ont pas encore fait l'objet de paiement. Ils représentent le cumul des engagements formels et comptabilisés de l'Etat à la clôture de la gestion. Ils donnent une image de la dette future de l'Etat à une date donnée (fin 2009).

Source : contrôle budgétaire et comptable ministériel

Répartis pour 1 222 millions d'euros (soit 165 % des crédits de LFI) sur le programme 119 « Concours financiers aux communes » et pour 362 millions (soit 79 % des crédits LFI) sur le programme 122 « Concours spécifiques et Administration », ils correspondent soit à des opérations de DGE et DDR des communes, soit à des réparations de dommages causés par des calamités et travaux d'intérêt local, qui s'exécutent sur plusieurs années, avec engagement initial d'une AE et couverture pluriannuelle des paiements en CP.

b) Le programme 120 « Concours financiers aux départements »

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 489,25 millions d'euros en AE et 485,82 millions d'euros en CP. Après reports de crédits et levée de la réserve, les crédits utilisables s'élèvent à 507,382 millions d'euros en AE et 501,400 millions d'euros en CP.

Ces crédits ont été consommés en 2009, respectivement à hauteur de 96,2 % et 97,5 %, selon la répartition suivante :

Consommation détaillée des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	CP disponibles	CP consommés	Taux de consommation
DGE des départements	228,1	217,1	95,2%
Dotation générale de décentralisation (DGD)	271,6	269,9	99,4%
DGD fluviale en faveur de la Guyane	1,5	1,5	100,0%
Dotation globale de compensation de Saint-Martin et Saint-Barthélemy	0,3	0,3	100,0%

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009

Pour l'essentiel, soit 10,2 millions d'euros correspondant à 4,5 % du total des CP, les difficultés de consommation de la dotation globale d'équipement des départements tiennent à son régime juridique. L'article L. 3334-10 du code général des collectivités territoriales précise, en effet, que :

« La dotation globale d'équipement des départements est répartie entre les départements :

a) Pour 76 % de son montant au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation de travaux d'équipement rural par chaque département ;

b) Pour 9 % de son montant afin de majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu ;

c) Pour 15 % de son montant afin de majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements ».

En conséquence, s'agissant de la part principale de DGE, comme le rappelle le rapport annuel de performances : *« la liquidation des droits des départements est effectuée par les préfets, à la demande des présidents de conseils généraux, sur présentation d'un état récapitulatif des dépenses directes d'aménagement foncier du département et des subventions versées pour la réalisation de dépenses d'aménagement rural. Or, étant donné les délais de fin de gestion impartis en matière budgétaire, les conseils généraux ne sont pas en mesure de fournir à temps aux préfets les états récapitulatifs relatifs aux dépenses et subventions du dernier trimestre de l'année ».* Les droits correspondant au quatrième trimestre sont donc soldés au début de l'année N+1.

c) Le programme 121 « Concours financiers aux régions »

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 810,922 millions d'euros en AE et en CP. Après reports de crédits et levée de la réserve, les crédits utilisables s'élèvent à 821,635 millions d'euros en AE et CP.

Ces crédits ont été consommés en 2009, à hauteur de 98,9 %, selon la répartition suivante :

Consommation détaillée des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	CP disponibles	CP consommés	Taux de consommation
Dotation générale de décentralisation (DGD)	417,8	408,9	97,9 %
DGD Corse	277,1	277,0	100 %
DGD Syndicat des transports d'Ile-de-France	126,8	126,6	99,8 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009

2. Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 465,124 millions d'euros en AE et 456,040 millions d'euros en CP. Après reports de crédits et levée de la réserve, les crédits utilisables s'élèvent à 580,707 millions d'euros en AE et 527,572 millions d'euros en CP.

Ces crédits ont été consommés en 2009, respectivement à hauteur de 88,3 % et 91,2 %, selon la répartition suivante :

**Consommation détaillée des crédits de paiement
(hors dépenses du titre 3 et du titre 5)**

(en millions d'euros)

	CP disponibles	CP consommés	Taux de consommation
Subventions aux communes minières	2	2	100 %
Subventions aux communes en difficulté	4,1	2,8	68,3%
Reconstruction de ponts détruits par faits de guerre	0,4	0,1	25,0%
Aides aux regroupements	ε	ε	
Autres subventions (sécurisation de bâtiments de la communauté juive)	6	1,8	30,0%
Programme de sécurité des établissements scolaires	10	6,4	64,0%
Réparations de dégâts causés par les calamités publiques	28,1	9	32,0%
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	5	0	0,0%
Subventions pour travaux divers d'intérêt local	141,9	141,4	99,6%
DGD - concours particulier autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains	87,9	87,9	100,0%
DGD - concours particulier ports maritimes	47,9	41,9	87,5%
DGD - concours particulier aérodromes	3,6	2,3	63,9%
DGD - concours particulier bibliothèques municipales et départementales de prêt	83,6	81,7	97,7%
Dotations outre-mer	102,3	102,3	100,0%

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009

a) Une exécution budgétaire marquée par une fongibilité importante

L'exécution du programme appelle plusieurs observations :

- les reliquats importants de CP et le montant élevé d'AE non consommés s'expliquent pour l'essentiel par des ouvertures tardives en loi de finances rectificative (LFR du 31 décembre 2009) et le décret d'avances pour dépenses accidentelles et imprévisibles lié à la tempête « Klaus » ;

- de nombreux redéploiements internes au programme ont permis d'optimiser la consommation des crédits. Toutefois, en CP, on observe une sous consommation sur les aides exceptionnelles aux collectivités en difficulté financière, en raison de l'évaluation provisionnelle du montant de crédits nécessaires et du caractère aléatoire du calendrier de versement de ces aides. La même remarque peut être faite pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques, en raison de la transmission tardive du rapport d'expertise interministériel qui a retardé l'instruction des dossiers.

b) L'analyse par la Cour des comptes des « subventions pour travaux divers d'intérêt local »

Depuis deux ans, la Cour des comptes procède à un examen attentif des « subventions pour travaux divers d'intérêt local », qui représentent un total de 141 millions d'euros de dépenses.

Elle publie un tableau de la répartition départementale, rapportée par habitant, qui fait apparaître :

- une forte hétérogénéité des attributions : de 40 000 euros (Guyane) à 6,2 millions d'euros (Oise) de subventions par département ;

- un montant par habitant variant de 0,04 (Paris) à 15,74 euros (Orne), autour d'une moyenne de 2,17 euros ;

- une forte dispersion des montants autour de la moyenne, 62 départements se situant dans une fourchette de +/- 50 % de la subvention moyenne par habitant ;

- la persistance de certaines situations locales. Sur la liste des 26 départements bénéficiant d'un apport supérieur à la moyenne majorée de 50 %, 23 y figuraient déjà en 2008.

II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

La mission « Avances aux collectivités territoriales » comporte deux programmes correspondant aux deux sections du compte de concours financiers :

- la première section retrace les avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie ; l'ordonnateur principal en est le ministre chargé de l'économie ;

- la seconde section retrace les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes ; l'ordonnateur principal en est le ministre chargé du budget.

Comme les années précédentes, le solde du compte d'avances est largement négatif (1 453 958 725 euros), alors que la loi de finances initiale prévoyait un résultat positif de 427 millions d'euros.

Positif jusqu'en 2006 en raison de l'amélioration du taux de recouvrement des impôts locaux par l'Etat, le solde annuel du compte d'avances est négatif depuis cette date.

Evolution du solde du compte d'avance

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Solde du compte d'avance	924	535	- 453	- 458	- 1 453

Source : commission des finances et Cour des comptes

A. LE PROGRAMME 832 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE »

Ce programme a été doté en loi de finances initiale de 6,8 millions d'euros. Il n'a enregistré, sur l'exercice 2009, aucun mouvement.

Par ailleurs et compte tenu de ses spécificités, ce programme ne comprend ni objectif, ni indicateur.

B. LE PROGRAMME 833 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES »

Ce programme, qui a pour finalité de garantir, aux collectivités territoriales et à divers organismes, le versement par l'Etat des avances sur le montant des impositions directes locales et, pour les départements, le versement mensuel de la part de taxe intérieure de consommation sur les

produits pétroliers (TIPP) affectée en compensation du transfert de la charge du revenu minimum d'insertion puis du revenu de solidarité active (RSA), correspond à la quasi-totalité des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », soit 86 milliards d'euros dont 81 milliards d'euros dédiés aux avances sur le montant des impositions locales.

Les résultats des indicateurs de performance, qui mesurent les délais de versement des impôts collectés aux collectivités territoriales, font apparaître, pour 2009, une dégradation de l'écart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités et le montant des émissions sur rôles. En 2009, cet écart s'élève, en effet, à 126 806 161 euros contre 18 701 829 euros en 2008. Le rapport annuel de performances précise que ce mauvais résultat est lié à l'émission tardive de certains rôles et que la situation a été régularisée à mi-janvier 2010.

MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »

Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale

I. ACCÉLÉRER L'ACCLIMATATION À LA LOLF	423
A. UNE MISSION ATYPIQUE, MARQUÉE PAR LES EFFETS DE LA CRISE	423
1. <i>La première mission du budget de l'Etat</i>	423
2. <i>Des montants records en 2009</i>	423
B. UN EFFORT DE RECONFIGURATION À POURSUIVRE	425
1. <i>Une maquette en voie de refonte</i>	426
2. <i>Un dispositif d'évaluation de la performance toujours insatisfaisant</i>	426
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	427
A. LA CROISSANCE EXCEPTIONNELLE DES DÉPENSES DU PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ETAT »	427
1. <i>Une surexécution concentrée sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu</i>	427
2. <i>Des résultats globalement satisfaisants</i>	430
B. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME DU PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX »	430
1. <i>Des évaluations globalement respectées, à l'exception de l'action « Taxe professionnelle »</i>	431
2. <i>Un objectif, un indicateur, et 80 % de crédits en dehors de toute évaluation de la performance</i>	431

I. ACCÉLÉRER L'ACCLIMATATION À LA LOLF

En 2009 et dans un contexte de crise, la première mission du budget de l'Etat a supporté des **dépenses d'un niveau record**. L'accélération continue de la croissance des dépenses de remboursements et dégrèvements invite donc à **poursuivre l'effort de reconfiguration** de la mission sollicitée dès l'origine par votre commission des finances.

A. UNE MISSION ATYPIQUE, MARQUÉE PAR LES EFFETS DE LA CRISE

1. La première mission du budget de l'Etat

La mission « remboursements et dégrèvements » est, comme votre rapporteure spéciale l'a plusieurs fois souligné, **triplement atypique** :

1) par son **montant**, puisqu'elle regroupe près de 100 milliards d'euros de crédits, ce qui en fait la **première mission** du budget général, regroupant le quart des dépenses brutes de l'Etat ;

2) par la **nature** de ses crédits qui, en application de l'article 10 de la LOLF, présentent un caractère **évaluatif**. De fait, la mission regroupe des crédits correspondant notamment à des diminutions totales ou partielles d'impôts dus par les redevables, à des remboursements d'excédents éventuellement versés par ces derniers en cours d'exercice, ou encore à des restitutions d'impôts acquittés. Dans ces conditions, **l'évolution de la conjoncture comme les arbitrages individuels des agents** conditionnent lourdement les dépenses effectivement engagées et ne permettent pas de doter cette mission de crédits limitatifs ;

3) par la **logique** qui la sous-tend, ressortissant davantage du domaine des **recettes** que des dépenses, puisque ses crédits viennent en diminution des recettes brutes de l'Etat.

On rappellera enfin que, sur le fondement de ces caractéristiques, la mission « Remboursements et dégrèvements » est **exclue de la norme de dépense élargie** de l'Etat et demeure **dépourvue d'objectif de progression pluriannuelle** de ses dépenses, en application de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

2. Des montants records en 2009

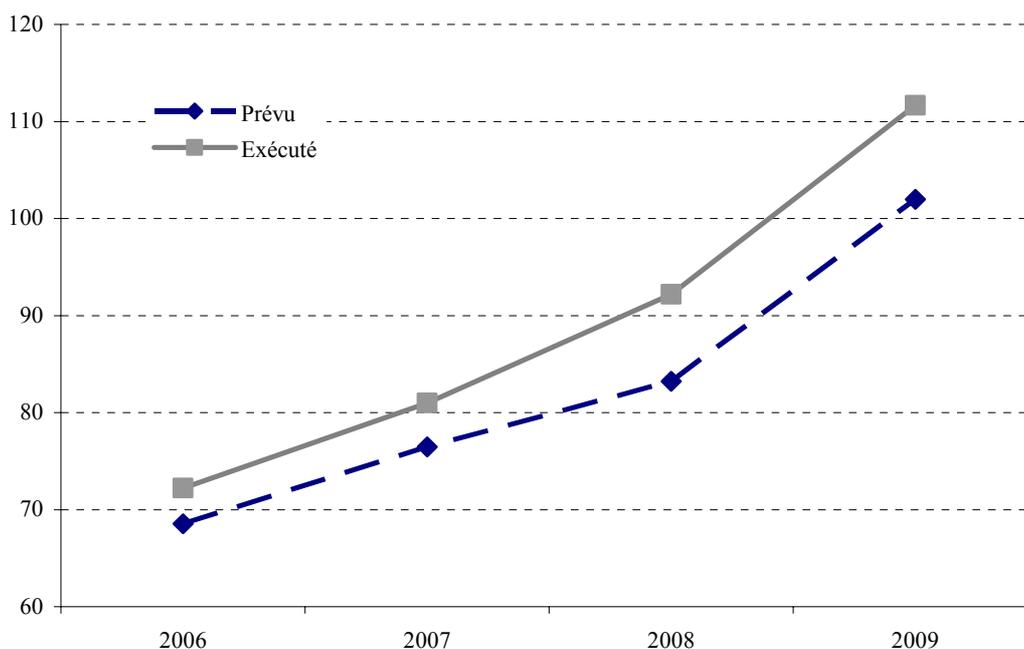
La consommation des crédits s'établit, pour 2009, à **111,7 milliards d'euros**, soit une **augmentation de 21 % par rapport à l'exécution 2008** et une **surexécution des crédits de 9,5 % par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale**. Ces montants apparaissent d'autant plus spectaculaires que la loi de finances initiale pour 2009 prévoyait **déjà des**

dotations en forte hausse par rapport à 2008 (+22,5 % par rapport à la LFI et +10,7 % par rapport à l'exécution), non seulement pour prendre en compte les premiers effets de la crise mais également pour anticiper l'impact budgétaire des mesures de relance votées en troisième collectif budgétaire pour 2008. De fait, et nonobstant les réajustements des dotations intervenues en loi de finances initiale pour 2009, les première et troisième lois de finances rectificatives pour 2009 ont été nécessaires pour abonder la mission d'un montant total de crédits de **11,4 milliards d'euros**¹.

Ces éléments confirment **l'accélération de la croissance des dépenses** de la mission (*cf.* graphique), croissance dont le taux est passé de moins de 10 % en 2006 à 22,5 % en 2009.

La prévision et l'exécution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements »

(En milliards d'euros)



Source : commission des finances

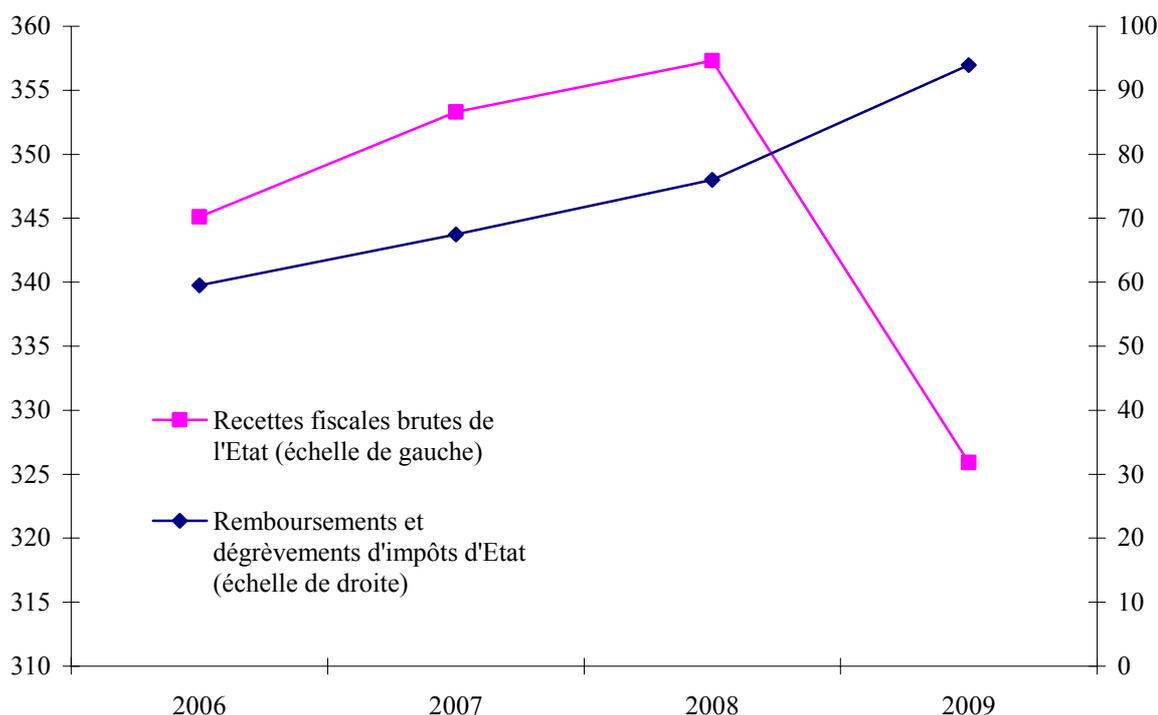
Bien que la surexécution des crédits de la mission soit chronique et partiellement imputable à leur caractère évaluatif, ces phénomènes résultent principalement **des effets de la crise et du plan de relance sur les dépenses associées à l'impôt sur les sociétés**, dont une analyse détaillée figure en seconde partie de la présente contribution.

¹ Mais d'un montant net de 9,7 milliards d'euros, 735 millions d'euros ayant été annulés par la dernière loi de finances rectificative pour 2009 sur le programme 201, voir infra.

Corollairement, et comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, l'effet combiné des mesures fiscales de relance et de la dégradation conjoncturelle des recettes conduit, **pour la première fois en 2009, à une évolution divergente** des courbes des recettes fiscales brutes et des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat (*cf.* graphique).

**Recettes fiscales brutes et remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat :
une évolution divergente en 2009**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes

B. UN EFFORT DE RECONFIGURATION À POURSUIVRE

Votre rapporteure spéciale a, dès l'origine, relevé la non-conformité aux principes de la LOLF de la structure de la mission « Remboursements et dégrèvements ». Si la loi de finances pour 2010 a permis sa reconfiguration partielle, **d'importants efforts restent à accomplir** pour inscrire pleinement la mission dans la logique de performance qui doit guider la présentation des documents budgétaires.

1. Une maquette en voie de refonte

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2009 constitue **le dernier document budgétaire présentant la structure imparfaite** dénoncée de longue date par votre commission des finances. Sans qu'il soit nécessaire de rétablir la chronique complète¹ des travaux de votre rapporteure spéciale, on rappellera que la répartition des crédits de la mission obéissait, jusqu'à une date récente, à une **logique de nature et non de destination**. Ainsi, chaque action des deux programmes regroupait (et regroupe encore dans le présent RAP) les crédits selon **l'impôt** auquel ils correspondaient et non selon les **finalités de politique publique** auxquelles répondait tel ou tel mécanisme d'atténuation ou de restitution fiscale.

Pour commode qu'elle soit pour les services chargés d'élaborer et de renseigner la maquette, cette structuration n'en était pas moins contraire aux objectifs de la loi organique. Dans ces conditions, le format du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat » a été remanié dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010. Les crédits y sont désormais répartis en trois actions, selon qu'ils correspondent à des dépenses en lien avec la « **mécanique de l'impôt** » (action 11), à des dépenses en lien avec des **politiques publiques** (action 12) ou à des dépenses en lien avec la **gestion des produits de l'Etat** (action 13).

Votre rapporteure spéciale approuve ces modifications, et singulièrement la création de l'action 12, bien que celle-ci ne regroupe qu'une faible partie des crédits du programme (10,5 milliards d'euros sur 78,5 milliards d'euros aux termes du projet de loi de finances pour 2010). Elle considère néanmoins que l'effort de reconfiguration de la mission doit être **poursuivi, en appliquant au programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » la même logique qu'au programme 200.**

2. Un dispositif d'évaluation de la performance toujours insatisfaisant

Les avancées qui viennent d'être décrites sur la maquette budgétaire **ne sont, en revanche, pas au rendez-vous s'agissant du dispositif d'évaluation de la performance**. Votre rapporteure spéciale ne peut donc qu'en pointer à nouveau les faiblesses, et en particulier :

1) la focalisation de l'évaluation de la performance sur le seul critère de la **qualité de service** rendu aux usagers, au moyens d'indicateurs uniquement fondés sur la **rapidité des remboursements** ;

¹ Pour le rappel des travaux antérieurs de votre rapporteure spéciale, voir notamment le tome II du rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008 (n° 542, 2008-2009), pages 392 à 403.

2) le **taux de couverture insuffisant** des crédits par les objectifs et les indicateurs, qui excluent notamment les versements au titre de la prime pour l'emploi et les remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle et de taxes foncières.

Sur le premier point, l'on ne peut donc que souscrire aux observations formulées par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire pour 2010, selon lesquelles il convient « *de définir de **nouveaux objectifs** en matière de sécurité juridique et de qualité du traitement des opérations, de contribution au pilotage et à l'évaluation du coût des dépenses fiscales, de régularité des apurements, de contribution à la veille, à la prévision et à l'analyse des recettes fiscales nettes* ».

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

Les deux programmes de la mission sont inégalement concernés par le phénomène de surexécution décrit plus haut, essentiellement concentré sur les remboursements et dégrèvements **d'impôts d'Etat** (cf. tableau général d'exécution ci-après).

A. LA CROISSANCE EXCEPTIONNELLE DES DÉPENSES DU PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ETAT »

Les crédits consommés sur le programme 200 atteignent près de 94 milliards d'euros, **en augmentation de 23,6 % par rapport à l'exécution 2008 et de 10,9 % par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale**. Le programme a, de fait, été abondé d'un montant total de 11,45 milliards d'euros par les lois de finances rectificatives du 4 février 2009 et du 30 décembre 2009, pour faire face aux conséquences de la crise et des mesures de relance.

1. Une surexécution concentrée sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu

L'augmentation sensible des dépenses du programme se concentre sur l'action 3 « **Impôt sur les sociétés** », dont les crédits ont été abondés de 10,87 milliards d'euros en gestion (+61,4 % par rapport à la prévision) et s'établissent en **augmentation de 115 % par rapport à l'exécution 2008**.

Tableau général d'exécution des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » en 2009

(AE=CP, en euros)

	Exécuté 2008	LFI 2009	Exécuté 2009	Ecart à l'exécution 2008		Ecart à la prévision 2009	
				Euros	%	Euros	%
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	75 961 506 364	84 640 000 000	93 868 881 035	17 907 374 671	23,57%	9 228 881 035	10,90%
1 - Prime pour l'emploi	4 095 179 892	3 400 000 000	4 021 017 260	-74 162 632	-1,81%	621 017 260	18,27%
2 - Impôt sur le revenu	3 362 843 326	3 450 000 000	4 379 821 640	1 016 978 314	30,24%	929 821 640	26,95%
3 - Impôt sur les sociétés	13 284 557 562	17 700 000 000	28 570 438 002	15 285 880 440	115,07%	10 870 438 002	61,41%
4 - Taxe sur la valeur ajoutée	48 258 389 982	53 596 000 000	49 667 660 752	1 409 270 770	2,92%	-3 928 339 248	-7,33%
5 - Autres produits directs, indirects et divers	6 960 535 602	6 494 000 000	7 229 943 381	269 407 779	3,87%	735 943 381	11,33%
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	16 212 699 028	17 325 000 000	17 799 908 979	1 587 209 951	9,79%	474 908 979	2,74%
1 - Taxe professionnelle	11 908 573 507	12 768 000 000	13 471 993 706	1 563 420 199	13,13%	703 993 706	5,51%
2 - Taxes foncières	725 519 915	717 000 000	663 435 641	-62 084 274	-8,56%	-53 564 359	-7,47%
3 - Taxe d'habitation	3 063 006 348	3 320 000 000	3 181 030 345	118 023 997	3,85%	-138 969 655	-4,19%
4 - Admission en non valeur d'impôts locaux	515 599 258	520 000 000	483 449 287	-32 149 971	-6,24%	-36 550 713	-7,03%
Total mission	92 174 205 392	101 965 000 000	111 668 790 014	19 494 584 622	21,15%	9 703 790 014	9,52%

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009.

La justification au premier euro de cette action présente un niveau de détail inversement proportionnel aux écarts constatés et se borne à mentionner que ces écarts proviennent de deux facteurs, que sont :

1) « *le surcoût des remboursements effectués dans le cadre du **plan de relance** relatives à l'IS* » (sic), passés de 5,6 à 8,8 milliards d'euros¹ ;

2) la « *baisse importante du bénéfice fiscal 2008 (-25 %) qui a conduit à d'importantes restitutions d'impôt sur les sociétés* », soit 17,3 milliards d'euros, à comparer aux 11,1 milliards d'euros de 2008.

Les raisons pour lesquelles de telles évolutions n'ont pu être anticipées ne sont pas clairement explicitées par le rapport annuel de performances.

L'action 2 « **Impôt sur le revenu** » porte également la marque des mesures de relance. Initialement prévus à hauteur de 3,45 milliards d'euros, ses crédits ont été consommés pour un montant total de 4,38 milliards d'euros, soit une **surexécution de 27 %** et une augmentation de la dépense de 30 % par rapport à 2008. Selon le RAP, l'écart à la prévision s'explique, pour 455 millions d'euros, par l'impact du crédit d'impôt exceptionnel accordé aux ménages dans le cadre du plan de relance. Cette mesure ne représente toutefois que la moitié des 930 millions d'euros d'écart à la prévision, **le solde n'étant guère justifié**².

L'action 4 « **Taxe sur la valeur ajoutée** » enregistre un mouvement inverse puisque ses crédits sont **sous-consommés à hauteur de 7,3 %, soit près de 4 milliards d'euros**. Ce phénomène résulte d'une **moindre déduction de TVA par les entreprises sur leurs consommations intermédiaires**, en raison de la contraction de l'activité. Il semble, mais aucune donnée du RAP ne permet de le chiffrer, que cet effet l'ait emporté sur l'impact des mesures de relance en matière de TVA³.

On observe enfin :

1) une **sur-consommation de 18,3 %** des crédits de l'action 1 « **Prime pour l'emploi** », soit un écart de 621 millions d'euros laconiquement et partiellement justifié par « *un surcoût sur titres antérieurs* » ;

2) une **sur-consommation de 11,3 %** des crédits de l'action 5 « **Autres produits directs, indirects et divers** », soit un écart de 736 millions

¹ On rappelle que les mesures fiscales du plan de relance en matière d'IS comprennent le remboursement immédiat, plutôt qu'au terme d'un délai de cinq ans, du solde des créances de report en arrière des déficits (carry back) et le remboursement immédiat de toutes les créances de crédit d'impôt recherche (CIR), ainsi que la majoration d'un demi-point des coefficients d'amortissement dégressif.

² Le RAP se contente d'indiquer que « le crédit d'impôt développement durable (...) mobilise plus de la moitié du total restitué » et que « 154 millions d'euros ont été versés en application des conventions fiscales bilatérales », sans préciser clairement si ce sont ces phénomènes qui expliquent le dérapage de la dépense.

³ Consistant en la mensualisation du remboursement des crédits de TVA.

d'euros principalement imputable à une restitution opérée en faveur d'EDF à la suite d'une décision juridictionnelle.

Au total, votre rapporteure spéciale doit relever que les **circonstances exceptionnelles** que traverse notre économie auraient mérité, compte tenu de leur impact sur la présente mission, qu'un **soin particulier soit apporté à la justification au premier euro** du rapport annuel de performances pour 2009. On aurait notamment apprécié que le RAP permette d'appréhender de manière précise et quantifiée **en quoi les écarts à la prévision résultaient des mesures du plan de relance, de la dégradation de la conjoncture, ou d'autres facteurs.**

2. Des résultats globalement satisfaisants... pour autant qu'on puisse en juger

Pour autant que le dispositif d'évaluation de la performance permette d'en juger, les résultats associés au programme sont globalement satisfaisants. **Deux des trois indicateurs** de l'unique objectif « Permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits le plus rapidement possible » **sont atteints** :

1) 93,4 % des demandes de remboursement en matière de TVA et d'IS ont ainsi été honorées en 30 jours ou moins, contre une prévision de 90 % ;

2) le taux de réclamations contentieuses en matière d'IR traitées en un mois atteint 96,4 %, contre une prévision de 95,4 %.

En revanche, l'ancienneté des demandes de remboursement des crédits de TVA non imputable ayant fait l'objet d'un traitement supérieur à 30 jours atteint **61,7 jours en moyenne, pour un objectif de 60 jours** et une réalisation 2008 de 60,2 jours. Selon le rapport annuel de performances, cette dégradation du résultat est partiellement imputable aux **effets du plan de relance**, et en particulier à la mensualisation du remboursement des crédits de TVA. L'accélération des remboursements aux entreprises a ainsi eu pour effet de mobiliser les services sur les remboursements à opérer en moins de 30 jours, au détriment des dossiers moins prioritaires.

B. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME DU PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX »

L'exécution des crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » est **plus conforme à la prévision**, qu'elle ne dépasse que de 2,74 % (soit 475 millions d'euros). Ce résultat dissimule néanmoins des **mouvements de sens contraire.**

1. Des évaluations globalement respectées, à l'exception de l'action « Taxe professionnelle »

Une seule action du programme présente une consommation de crédits supérieure à la prévision. L'**action 1 « Taxe professionnelle »** affiche ainsi une consommation de 13,47 milliards d'euros, **en dépassement de 704 millions d'euros par rapport à la LFI (+5,51 %)** et en progression de 13,1 % par rapport à l'exécution 2008. Selon la justification au premier euro, *« cet écart s'explique par le surcoût du **plafonnement de la valeur ajoutée** en lien avec les hausses de taux et la baisse de la valeur ajoutée »*.

Les autres actions du programme voient, en revanche leurs crédits **sous-consommés**. Cette sous-consommation, **faible en valeur absolue et au regard du volume global de la mission**, atteint 53,6 millions d'euros (7,5 %) pour l'action 2 « Taxes foncières », 139 millions d'euros (4,2 %) pour l'action 3 « Taxe d'habitation » et 36,5 millions d'euros (7 %) pour l'action 4 « Admission en non valeur d'impôts locaux ».

2. Un objectif, un indicateur, et 80 % de crédits en dehors de toute évaluation de la performance

L'unique indicateur du seul objectif du programme affiche un **résultat supérieur à la prévision**, 97,2 % des réclamations contentieuses en matière de taxe d'habitation ayant été traitées dans le délai d'un mois (pour une prévision de 96,4 %). Deux réserves doivent néanmoins être formulées :

1) le haut niveau des résultats observés depuis 2007 conduit à s'interroger sur l'intérêt de **conserver** cet indicateur ;

2) il est délicat d'inférer de ce résultat toute conclusion quant à la performance globale du programme, dont **80 % des crédits demeurent dépourvus de tout objectif et de tout indicateur**.

MISSION « SANTÉ »

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 2009	433
A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI MAIS TOUJOURS LIMITÉ	433
1. <i>Une architecture profondément remaniée en 2009</i>	433
2. <i>Un périmètre qui demeure néanmoins étroit</i>	433
3. <i>De nouveaux réaménagements en perspective ?</i>	433
B. UN FORT TAUX D'EXÉCUTION QUI S'EXPLIQUE PAR D'IMPORTANTES OUVERTURES DE CRÉDITS EN COURS D'ANNÉE	434
1. <i>Des crédits multipliés par 1,7 en cours de gestion</i>	434
2. <i>Une surconsommation due aux dépenses liées à la grippe A et aux régularisations au titre de l'Aide médicale de l'Etat</i>	435
3. <i>Des perspectives pluriannuelles ajustées</i>	436
C. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION QUI REPRÉSENTENT 4,8 MILLIARDS D'EUROS	436
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	437
A. LE PROGRAMME 204 « PRÉVENTION ET SÉCURITÉ SANITAIRE »	437
1. <i>Un bilan des dépenses liées à la grippe A(H1N1)v qu'il conviendra encore d'affiner</i>	437
2. <i>Un meilleur calibrage des dotations destinées à la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles et à la lutte contre le cancer</i>	440
3. <i>Une contractualisation avec les opérateurs qui tarde</i>	441
B. LE PROGRAMME 171 « OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS »	441
1. <i>Un recours à la fongibilité qui a permis de couvrir une partie des dépenses de contentieux et des difficultés de la Haute autorité de santé</i>	441
2. <i>La formation médicale, une dotation mieux calibrée, mais des modalités de calcul à parfaire</i>	442
3. <i>Les trésoreries du Centre national de gestion et de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation à surveiller</i>	443
4. <i>Un volet performance qui appelle peu d'observations</i>	443
C. PROGRAMME 183 « PROTECTION MALADIE »	444
1. <i>De nouvelles dettes qui pourraient se reconstituer au titre de l'Aide médicale de l'Etat</i>	444
2. <i>Un excédent du fonds « CMU-C » qui devrait être reversé à l'assurance maladie</i>	445
3. <i>Un suivi nécessaire du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante</i>	445

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 2009

A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE ÉLARGI MAIS TOUJOURS LIMITÉ

1. Une architecture profondément remaniée en 2009

L'architecture budgétaire de la mission « Santé » a été **profondément remaniée dans le cadre de la loi de finances pour 2009**, le programme 136 « Drogue et toxicomanie » disparaissant de cette mission, le programme 183 « Protection maladie » la rejoignant et les programmes 204 « Santé publique et prévention » et 228 « Veille et sécurité sanitaires » fusionnant. Votre rapporteur spécial vous renvoie aux observations qu'il a formulées à cet égard dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009¹.

La mission « Santé » comporte donc désormais **trois programmes de portée très différente** : le programme 204 « Prévention et sécurité sanitaire », le programme 171 « Offre de soins et qualité du système de soins » et le programme 183 « Protection maladie ».

2. Un périmètre qui demeure néanmoins étroit

La mission ne comprend cependant toujours **pas de crédits de personnel**, ces derniers étant rassemblés sur le programme 210 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Le périmètre de la mission « Santé » reste enfin limité « dans l'absolu », **l'essentiel des problématiques de santé relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale**.

3. De nouveaux réaménagements en perspective ?

La mise en place des agences régionales de santé (ARS) a entraîné de nouvelles modifications de la maquette budgétaire de la mission dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 : les moyens de fonctionnement des agences régionales d'hospitalisation jusque-là inscrits au sein du programme 171 « Offre de soins et qualité du système de soins » de la mission « Santé » sont désormais réunis au sein du programme support de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Toutefois, les crédits d'intervention de santé publique sont toujours délégués aux ARS à partir du programme 204 « Santé publique et prévention » de la mission « Santé ».

¹ Rapport général n° 99 (2008-2009), Tome III, Annexe 26.

Lors de la discussion budgétaire de l'automne dernier, la ministre de la santé et des sports avait indiqué, qu'« *il faudra sans doute [de nouveau] faire évoluer la maquette budgétaire pour mieux rendre compte de cette réforme importante et des moyens qui y sont consacrés*¹. » **En tout état de cause, se pose la question de l'avenir du programme 171 « Offre de soins et qualité du système de soins »** qui ne représente plus que 10 % des crédits de la mission en 2010.

B. UN FORT TAUX D'EXÉCUTION QUI S'EXPLIQUE PAR D'IMPORTANTES OUVERTURES DE CRÉDITS EN COURS D'ANNÉE

1. Des crédits multipliés par 1,7 en cours de gestion

Le taux d'exécution de la mission « Santé » en 2009 est très élevé, puisqu'il s'élève à **164 %**, pour les autorisations d'engagement (AE) et environ **170 %** pour les crédits de paiement (CP).

Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés

(en euros)

Programme	AE		CP	
	LFI	Consommées	LFI	Consommés
Prévention et sécurité sanitaire	463 786 421	806 802 379	485 888 421	915 090 322
Offre de soins et qualité du système de soins	124 790 353	122 864 955	124 790 353	121 258 282
Protection maladie	540 000 000	917 301 271	540 000 000	918 513 554
Total	1 128 576 774	1 846 968 605	1 150 678 774	1 954 862 158

Source : rapport annuel de performances

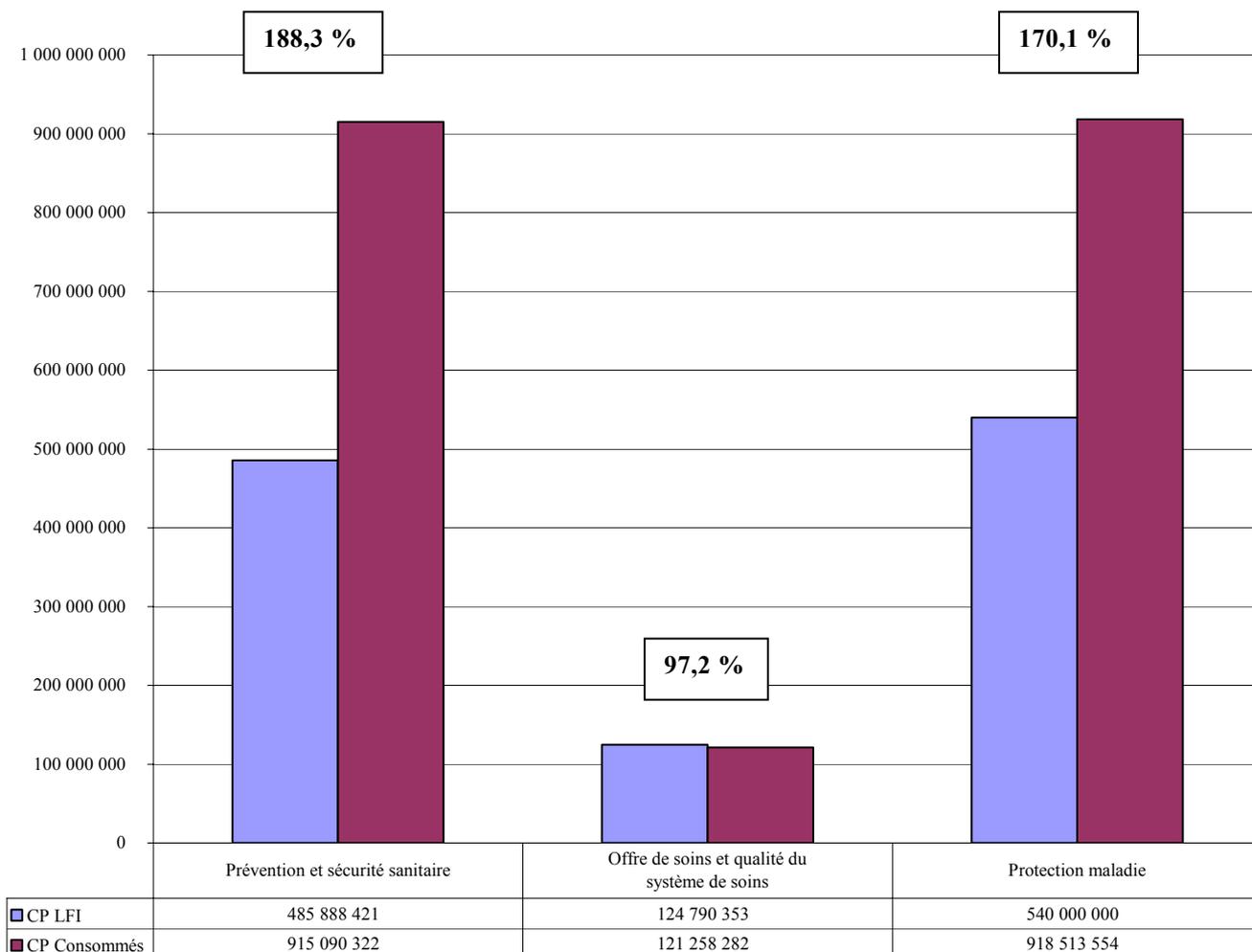
Avec un taux d'exécution de 188,3 %, **le programme 204 « Prévention et sécurité sanitaire » est celui qui connaît le plus grand écart par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale**, comme le montre le graphique suivant.

Le programme 183 « Protection maladie » présente également un fort taux de consommation, d'environ 170,1 %.

¹ Séance publique du 2 décembre 2009.

Taux de consommation des crédits de la mission « santé » en 2009

(en euros)



Source : d'après les données du rapport annuel de performances

2. Une surconsommation due aux dépenses liées à la grippe A et aux régularisations au titre de l'Aide médicale de l'Etat

Ces écarts importants constatés par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale s'expliquent, en grande partie, par **les ouvertures de crédits – 782,8 millions d'euros en AE et 863,4 millions d'euros en CP – votées dans le cadre de la loi de finances rectificative de décembre 2009.**

Ces ouvertures de crédits étaient destinées à financer :

- d'une part, les dépenses supplémentaires liées à la grippe A (H1N1) (404,3 millions d'euros en AE et 484,9 millions d'euros en CP) ;
- d'autre part, l'apurement des dettes de l'Etat à l'égard de la caisse nationale d'assurance maladie au titre de l'Aide médicale de l'Etat (AME) et

le réajustement de la dotation initiale prévue à ce titre pour 2009 (378,5 millions d'euros en AE et en CP).

3. Des perspectives pluriannuelles ajustées

Compte tenu de ces ouvertures de crédits, les plafonds de dépenses prévus pour 2009 par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) ont été dépassés de **710 millions d'euros en AE** et de **800 millions d'euros en CP**¹. Ces dépassements s'expliquent par les spécificités de la mission qui retrace, pour partie, des dépenses peu maîtrisables, comme les dépenses liées aux crises sanitaires ou au dispositif d'AME.

Dépassement des plafonds de crédits fixés par la loi de programmation des finances publiques

(en milliards d'euros)

	LPFP 2009	Exécution 2009	Ecart
AE	1,13	1,84	+ 0,71
CP	1,15	1,95	+ 0,80

Source : d'après les données du rapport annuel de performances et du projet annuel de performances pour 2009

C. DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION QUI REPRÉSENTENT 4,8 MILLIARDS D'EUROS

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Santé » représentent en 2009 un coût total de **4,84 milliards d'euros**, soit quatre fois le montant total des crédits de la mission inscrits en loi de finances initiale.

Une importante dépense fiscale de la mission vient d'être réaménagée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, **l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités journalières versées en cas d'accident du travail**. Désormais, celles-ci y sont assujetties à hauteur de 50 % de leur montant.

Une autre « niche fiscale » importante rattachée à la mission « Santé » est **l'exonération de taxe sur les conventions d'assurance (TCA) pour certains contrats d'assurance maladie complémentaire** qui représente un coût de **2,1 milliards d'euros** en 2009. Votre rapporteur spécial a noté les difficultés – exposées par la ministre de la santé et des sports devant votre commission des finances² – qu'entraîneraient sa remise en cause et son remplacement par des obligations réglementaires, notamment au regard des règles communautaires de libre prestation de services et de libre concurrence.

¹ Il est à noter qu'une partie de ces dépassements résultent de l'apurement de dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre de l'AME.

² Audition de Roselyne Bachelot-Narquin devant la commission des finances, 16 juin 2010.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 204 « PRÉVENTION ET SÉCURITÉ SANITAIRE »

1. Un bilan des dépenses liées à la grippe A(H1N1)v qu'il conviendra encore d'affiner

a) L'annulation de 100 millions d'euros

L'exécution du programme 204 a surtout été marquée en 2009 par les dépenses liées à la grippe A(H1N1)v qui ont nécessité **l'ouverture de crédits supplémentaires à hauteur de 450,47 millions d'euros en AE et 531,07 millions d'euros en CP**, répartis comme suit :

- 46,17 millions d'euros en AE et en CP ouverts par le décret d'avance du 13 juillet 2009 destinés à financer l'acquisition de masques FFP2¹ ;

- 404,3 millions d'euros en AE et 484,9 millions d'euros en CP ouverts par la loi de finances rectificative de décembre 2009 destinés, d'une part, à l'indemnisation des personnels de santé réquisitionnés (50 millions d'euros) et, d'autre part, au financement des vaccins (354,3 millions d'euros en AE et 434,9 millions d'euros en CP).

Cependant, compte tenu de la **résiliation d'une partie des commandes passées avec les laboratoires**, l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS), chargé de l'achat des vaccins, n'a reçu au final qu'une dotation supplémentaire de 252,4 millions d'euros en AE et 333,86 millions d'euros en CP. **Près de 100 millions d'euros en AE et CP n'ont donc pas été versés à l'EPRUS et sont annulés dans le présent projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour 2009.**

b) Un premier bilan difficile à établir

Votre rapporteur spécial a souhaité dresser, par recoupement d'informations, un premier bilan du coût global de la gestion de l'épidémie de grippe A(H1N1)v.

Selon le ministère de la santé, ces dépenses peuvent être évaluées à environ **757,3 millions d'euros** au titre de l'acquisition des vaccins et des consommables, des indemnités de résiliation versées aux laboratoires, des dépenses de logistique et d'édition des bons de convocation, de la campagne de communication, de l'indemnisation des professionnels de santé, de l'achat de masques, d'antiviraux et de respirateurs.

¹ Le décret d'avance était destiné à financer les seuls masques nécessaires aux fonctionnaires des différents ministères dans le cadre de leur plan de continuité – soit 92,4 millions de masques pour un coût de 46,17 millions d'euros. Les achats supplémentaires de masques destinés aux professionnels de santé devaient être financés par le fonds de roulement de l'EPRUS – soit 307,5 millions de masques pour un coût de 153,75 millions d'euros.

Il convient néanmoins d'y ajouter :

- d'une part, **les dépenses supplémentaires supportées par l'assurance maladie** au titre des prescriptions de médicaments, des honoraires des médecins généralistes et des indemnités journalières (95 millions d'euros)¹, ainsi que le surcroît d'activité des hôpitaux (100 millions d'euros environ)² ;

- d'autre part, **les frais liés au fonctionnement des centres de vaccination**. Selon les données du ministère de l'intérieur³, 27,6 millions d'euros ont été versés à ce titre pour les locaux et les personnels administratifs, et une provision de 91 millions d'euros a été constituée.

Au total, les dépenses liées à la grippe A(H1N1)v peuvent ainsi être évaluées à environ 1 milliard d'euros.

Premier bilan des dépenses liées à la grippe A(H1N1)

(en millions d'euros)

Postes de dépenses	Coût
Acquisition de vaccins et de consommables	343,00
Indemnisation liée à la résiliation d'une partie des commandes de vaccins	48,00
Logistique, stockage et approvisionnement, destruction des déchets	30,00
Envoi des bons de convocation et traçabilité des données	46,00
Communication*	2,00
Indemnisation des professionnels de santé	20,00
Traitement des dossiers restants (estimation)	15,00
Dons de vaccins à l'Organisation mondiale de la santé (OMS)	77,50
Achat de masques**	150,00
Achat d'antiviraux**	20,00
Acquisition de respirateurs**	5,80
Sous-total	757,30
Fonctionnement des centres de vaccination	27,60
Provision supplémentaire	91,00
Sous-total	118,60
Dépenses de soins de ville	95,00
Dépenses hospitalières	100,00
Sous-total	195,00
TOTAL	1 070,90

**Chiffre du ministère de la santé, octobre 2009.

* Il est à noter que le RAP fait état d'une dépense supplémentaire de 2,5 millions d'euros pour l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES).

Source : d'après les données du ministère de la santé, de la CNAMTS et de la commission des comptes de la sécurité sociale (rapport juin 2010)

¹ Audition de Frédéric Van Roekeghem devant la commission d'enquête du Sénat sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A(H1N1)v, le 23 juin 2010. Ce chiffre repose sur la constatation d'un « surcoût » en 2009 par rapport à une année « moyenne » marquée par une épidémie de grippe ordinaire.

² Commission des comptes de la sécurité sociale, rapport de juin 2010.

³ Données transmises par le ministère de la santé dans le cadre du questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

Cependant, compte tenu de l'incertitude qui pèse encore sur ces chiffres ainsi que sur les quantités de produits consommées – l'EPRUS procédant actuellement à la récupération des stocks non utilisés – **votre rapporteur spécial souhaite que l'examen du projet de loi de finances pour 2011 soit l'occasion pour le ministère de dresser un bilan complet des mesures prises, de leur coût et de leur mode de financement**, afin de veiller au respect de la clé de répartition de leur financement entre l'Etat et la sécurité sociale¹. Les travaux actuellement menés par la Cour des comptes sur le financement de la campagne de vaccination devraient éclairer ces réflexions.

c) Plusieurs interrogations

A ce stade, votre rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur plusieurs points qu'il relève dans les documents transmis par le ministère de la santé et des sports² :

- **des quantités importantes de masques ont, tout d'abord, été commandées alors que peu semblent avoir été effectivement distribuées** : 508 millions de masques FFP2 et 121 millions de masques chirurgicaux pédiatriques ont ainsi été commandés - venant abonder un stock initial conséquent d'un milliard de masques chirurgicaux et de 667,7 millions de masques FFP2. Or sur ce total de 2,2 milliards de masques, seuls 423 millions ont été livrés par l'établissement dans le cadre du plan pandémie ;

- **les calendriers de livraison font ensuite apparaître des réceptions de commandes tardives** ce qui pose la question de l'opportunité de tels achats qui, de toute évidence, allaient arriver trop tard pour la pandémie de grippe A(H1N1)v : près de 100 millions de masques FFP2 ne seront ainsi fabriqués et livrés qu'en 2011 ;

- enfin, votre rapporteur spécial s'interroge sur **le caractère pour le moins hétéroclite des « consommables nécessaires à la vaccination » achetés par l'EPRUS** : les données du ministère de la santé font, par exemple, apparaître l'achat de 2 400 thermomètres, l'acquisition de près de 4 400 tensiomètres ou encore de 120 000 étiquettes autocollantes...

De façon plus générale, votre rapporteur spécial insiste sur deux éléments : **l'urgence des solutions à apporter à la question de la gestion de la péremption des produits de santé et la reconsidération du rôle de l'EPRUS.**

A cet égard, le rapport annuel de performances (RAP) indique que *« durant cette crise, l'EPRUS a confirmé le bien fondé de sa création dans la gestion d'une menace sanitaire en jouant un rôle clef dans l'achat et la*

¹ La contribution des régimes obligatoires de base de l'assurance maladie à l'EPRUS est plafonnée à 50 % des dépenses effectivement constatées de l'établissement sur trois exercices.

² Réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

distribution des produits et matériels de santé sur l'ensemble du territoire français ». Votre rapporteur spécial n'en est pas convaincu :

- d'une part, l'EPRUS n'a pas, contrairement à l'objectif affiché lors de sa création, résolu toutes les difficultés rencontrées auparavant par la direction générale de la santé ;

- d'autre part, son rôle a finalement été très limité : les commandes de masques ont été, pour partie, passées par le biais de l'Union des groupements d'achat public (UGAP) ; s'agissant des vaccins, les négociations avec les laboratoires ont surtout été menées en amont par le ministère de la santé, l'EPRUS n'ayant pas été consulté sur le calibrage des commandes ; enfin, c'est le comité économique des produits de santé qui a, semble-t-il, joué un rôle important en ce qui concerne les prix et les clauses de responsabilité des industriels¹.

Au final, le rôle de l'EPRUS a été réduit à celui d'un simple logisticien. Il est, par ailleurs, à noter qu'il ne gère ni les stocks détenus par les différents ministères dans le cadre de leur plan de continuité, ni les stocks des collectivités territoriales.

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de la création de cette nouvelle agence dans le dispositif déjà complexe de gestion de la sécurité sanitaire. **Si le rôle de l'EPRUS est réduit à celui de logisticien, il convient d'approfondir la piste d'une mutualisation des stocks gérés par l'EPRUS avec ceux du ministère de la défense.**

2. Un meilleur calibrage des dotations destinées à la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles et à la lutte contre le cancer

De façon plus ponctuelle, votre rapporteur spécial relève la **meilleure exécution des crédits destinés à la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles et à la lutte contre le cancer** (y compris la subvention versée à l'Institut national de lutte contre le cancer, l'INCa) qui avaient fait l'objet d'importantes sous-consommations les années passées.

Ces sous-exécutions s'élèvent toutes deux à environ 5 millions d'euros en 2009 – contre respectivement 18 millions d'euros et près de 50 millions d'euros en 2008.

¹ *Audition de Noël Renaudin devant la commission d'enquête du Sénat sur le rôle des firmes pharmaceutiques dans la gestion par le Gouvernement de la grippe A(H1N1)v, le 23 mars 2010.*

3. Une contractualisation avec les opérateurs qui tarde

La majorité des crédits du programme étant destinée aux opérateurs de la mission, **votre rapporteur spécial regrette que la démarche de contractualisation avec ces derniers ne soit pas encore achevée**, notamment avec l'EPRUS, compte tenu des enjeux financiers forts qui lui sont liés, et avec l'INCa, pour lequel les engagements successifs pris en ce sens depuis 2005 n'ont jamais été tenus.

S'agissant des indicateurs de performance associés au programme 204, ils ne permettent pas d'apprécier réellement la portée des actions menées. Néanmoins, l'indicateur relatif au « taux de participation des associations aux instances auxquelles elles doivent participer » appelle une remarque spécifique. En effet, le RAP précise que « 7 instances [nationales de santé publique ou hospitalière] sur 31 ont un taux de participation inférieur ou égal à 50 %, parmi lesquelles deux instances ont un taux de participation de 0 % en raison de l'absence de représentant à plusieurs réunions ». Or les représentants des usagers bénéficient d'une formation financée par le ministère de la santé, afin de remplir leur mandat dans de bonnes conditions.

Dès lors, **votre rapporteur spécial souhaite que le ministère tienne compte de ces résultats au moment d'évaluer pour 2011 les subventions à accorder à ces associations**, *a fortiori* dans la perspective du respect de l'objectif du Gouvernement d'une réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention dans les trois ans à venir.

B. LE PROGRAMME 171 « OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS »

1. Un recours à la fongibilité qui a permis de couvrir une partie des dépenses de contentieux et des difficultés de la Haute autorité de santé

Le RAP relève que la subvention initialement prévue au profit des agences régionales de l'hospitalisation (ARH), soit 21,08 millions d'euros, n'a pas, pour la deuxième année consécutive, été intégralement versée : seuls 18,9 millions d'euros ont ainsi été attribués, soit un écart de 2,18 millions d'euros environ. Les ARH, organismes qui emploient 344 ETP¹, ont ainsi dû solliciter leur fonds de roulement, mais à hauteur de 1,35 million d'euros seulement. **Votre rapporteur spécial regrette que le RAP ne précise pas l'état exact du fonds de roulement de ces opérateurs, ce qui apparaît nécessaire pour analyser correctement cette évolution.**

Cette disponibilité, à laquelle s'ajoute le non-versement en 2009 de la subvention au Conseil national de l'ordre des médecins (CNOM) pour un

¹ *Equivalents temps plein.*

montant de 3,6 millions d'euros (cf. *infra*), a permis un redéploiement de crédits en cours de gestion au profit de la Haute autorité de santé (HAS) et du financement des frais de contentieux afférents à l'organisation du système de soins.

Les dépenses de contentieux se sont en effet révélées 1,6 fois plus élevées que les dotations prévues en loi de finances initiale. A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, **vo**tre rapporteur spécial **avait attiré l'attention sur un risque de sous-budgétisation**, compte tenu notamment des premières données disponibles pour 2009. Il y sera de nouveau attentif lors de la discussion budgétaire de cet automne, afin d'éviter la **reconstitution de dettes à l'égard des établissements de santé**.

En ce qui concerne la HAS, sa subvention pour charge de service public a été relevée de 2,8 millions d'euros, passant ainsi de 6 millions à 8,8 millions d'euros¹. Cet abondement important a permis de compenser la baisse de ses ressources propres, notamment de celles provenant de la taxe sur les dépenses de promotion des laboratoires. **Ces difficultés ne devraient pas se renouveler en 2010, la dernière loi de financement de la sécurité sociale ayant prévu l'affectation à la HAS de 44 % du produit de la taxe sur la promotion des dispositifs médicaux**.

2. La formation médicale, une dotation mieux calibrée, mais des modalités de calcul à parfaire

En 2009, la dotation prévue au titre de la formation médicale initiale des internes a permis de couvrir l'ensemble des dépenses. Cela s'explique en partie par la forte réévaluation des crédits destinés à ce poste de dépenses en 2009 après les sous-budgétisations constatées les années précédentes.

Si votre rapporteur spécial constate ainsi que la dotation inscrite en 2009 est mieux calibrée, il note cependant que le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès du ministère de la santé relève que **« les modalités de calcul de cette dotation ne sont pas en adéquation avec les consommations »**², les engagements et les paiements simultanés des factures ne reposant pas sur une programmation établie à partir des déterminants de la dépense. **Vo**tre rapporteur spécial **souhaite que des réponses rapides soient apportées sur ce point**.

En ce qui concerne la formation médicale continue (FMC), votre rapporteur spécial avait, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, présenté un amendement tendant à diminuer d'un million d'euros la subvention prévue pour le CNOM. Il souhaitait engager un débat sur la refonte de la FMC prévue par la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux

¹ La dotation versée à la HAS par l'assurance maladie a été relevée dans les mêmes proportions.

² Rapport annuel du CBCM près le ministre de la santé et des sports relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2009.

patients, à la santé et aux territoires, et sur ses conséquences budgétaires. **Le non-versement de la subvention destinée au CNOM en 2009 – « compte tenu de la réorganisation du dispositif de FMC », précise le RAP – va dans le sens de ses observations. Il conviendra d’en tirer cette fois-ci les conséquences lors de l’examen de la dotation prévue à ce titre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011.**

3. Les trésoreries du Centre national de gestion et de l’Agence technique de l’information sur l’hospitalisation à surveiller

Le **Centre national de gestion (CNG)** a reçu, en 2009, une subvention de **5,1 millions d’euros**. On rappellera que ce centre a été mis en place afin de libérer la direction de l’hospitalisation et de l’organisation des soins (DHOS), devenue direction générale de l’offre de soins (DGOS), de la gestion de la carrière des médecins hospitaliers et des directeurs d’hôpitaux, ainsi que d’autres personnels de catégorie A de la fonction publique hospitalière.

En 2008, votre rapporteur spécial avait noté que le résultat excédentaire du CNG avait conduit cet opérateur à abonder son fonds de roulement de 6,047 millions d’euros. Il avait ainsi souhaité que cet organisme fasse l’objet d’un suivi particulier. En 2009, les dépenses du CNG se sont de nouveau révélées moindres que prévues, le conduisant à **abonder de nouveau son fonds de roulement de 13,3 millions d’euros¹**, alors qu’un prélèvement sur fonds de roulement de 0,65 million d’euros était initialement prévu.

Votre rapporteur spécial souhaite que des conséquences soient tirées de cette situation lors du prochain projet de loi de finances.

S’agissant de **l’Agence technique de l’information sur l’hospitalisation (ATIH)**, une subvention de **2,8 millions d’euros** lui a été versée en 2009. Or son résultat excédentaire l’a conduite à abonder son fonds de roulement de 0,77 million d’euros, soit plus du tiers de sa subvention. Le fonds de roulement de l’agence s’élève, à la fin de l’année 2009, à 2,9 millions d’euros, soit l’équivalent de trois mois de fonctionnement. **Si cette situation devait se reproduire en 2010, la dotation prévue pour cet organisme devrait également être réexaminée.**

4. Un volet performance qui appelle peu d’observations

Les objectifs et indicateurs de performance associés au programme « Offre de soins et qualité du système de soins » appellent peu de remarques concernant les résultats obtenus. Votre rapporteur spécial note en effet que

¹ Le CNG reçoit également une dotation de l’assurance maladie et une contribution des établissements de santé.

leurs résultats, pour intéressants qu'ils soient, sont parfois difficiles à exploiter d'un point de vue budgétaire.

On peine à voir, par exemple, les conséquences qui pourraient être tirées de l'indicateur relatif au taux de levée des conditions mises à la certification par la Haute autorité de santé (HAS) – dont les résultats sont inférieurs aux prévisions. En revanche, votre rapporteur spécial regrette que la situation financière de cet organisme ne soit pas explicitée dans le RAP, ce qui aurait présenté un plus grand intérêt.

C. PROGRAMME 183 « PROTECTION MALADIE »

1. De nouvelles dettes qui pourraient se reconstituer au titre de l'Aide médicale de l'Etat

Des efforts importants ont été menés en 2009 en ce qui concerne l'Aide médicale de l'Etat (AME) :

- d'une part, la dotation initiale pour 2009 a enregistré une augmentation de 77 millions d'euros par rapport à 2008 ;

- d'autre part, la loi de finances rectificative de décembre 2009 a ouvert près de 378,5 millions d'euros supplémentaires afin, d'une part, de rembourser les dettes contractées par l'Etat auprès de la Caisse nationale d'assurance maladie – CNAMTS – (278,5 millions d'euros) et, d'autre part, de réajuster la dotation initiale prévue pour 2009, encore insuffisante (100 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial salue ces efforts.

Néanmoins, le RAP met en évidence **une très forte croissance des dépenses d'AME de droit commun en 2009**, soit une augmentation de plus de 13,3 % contre 1,5 % en 2008. Cette forte évolution, particulièrement concentrée sur les dépenses d'hospitalisation, **risque de conduire à un nouveau dérapage en 2010**, et donc à la reconstitution de dettes à l'égard de la sécurité sociale. En effet, la dotation initiale au titre de l'AME de droit commun pour 2010 a été calibrée sur une **hypothèse de croissance tendancielle des dépenses de seulement 1 % en 2009 et en 2010¹**.

Votre rapporteur spécial note par ailleurs que l'indicateur mesurant le taux de contrôle des dossiers des bénéficiaires de l'AME par la CNAMTS enregistre encore un taux de réalisation très faible (5,08 %) par rapport à la cible (15 %).

Enfin, il a noté **les engagements de la ministre de la santé et des sports devant votre commission des finances² concernant la mise en place**

¹ *Projet annuel de performance de la mission « Santé » pour 2010.*

² *Audition précitée de Roselyne Bachelot-Narquin devant la commission des finances, 16 juin 2010.*

du dispositif de participation forfaitaire des bénéficiaires de l'AME, prévue par l'article 57 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002, mais non encore appliqué à ce jour.

2. Un excédent du fonds « CMU-C » qui devrait être reversé à l'assurance maladie

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a profondément révisé le mode de financement du fonds de financement de la couverture médicale universelle - complémentaire (CMU-C) : **la contribution versée par les organismes complémentaires a été relevée de 2,5 % à 5,9 %, ce qui a permis à l'Etat de ne pas verser de subvention d'équilibre en 2009, le fonds étant excédentaire.**

Afin de compenser une partie des dépenses supportées par la caisse nationale d'assurance maladie au titre de la CMU-C¹, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 avait également prévu **le reversement à celle-ci de tout ou partie de l'excédent cumulé du fonds constaté fin 2008, soit 83 millions d'euros**, ce qui a bien été réalisé.

Cependant, malgré ce reversement, le fonds affiche de nouveau **un excédent de 101 millions d'euros à la fin de l'année 2009². La ministre de la santé et des sports a indiqué à votre rapporteur spécial que cet excédent 2009 serait de nouveau reversé à la CNAMTS** en dépit de deux éléments qui viendront vraisemblablement accroître les dépenses de celui-ci en 2010 : d'une part, l'impact de la crise économique sur le nombre de bénéficiaires qui n'a pas encore eu d'effet significatif jusqu'à présent et, d'autre part, le plein effet de mesures nouvelles de revalorisation adoptées en 2009.

3. Un suivi nécessaire du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante

En 2009, un montant de 50 millions d'euros avait été ouvert au titre de la contribution de l'Etat au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). En exécution, **seuls 47,5 millions d'euros ont été versés**, le montant de la réserve de précaution de 2,5 millions d'euros ayant été redéployé en fin d'exercice au profit de l'AME.

Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales de juillet 2008³ avait mis en évidence de **graves difficultés d'organisation du FIVA**. A cette date, près de 24 000 demandes d'indemnisation étaient en instance d'instruction ce qui

¹ Les dépenses liées à la CMU-C sont remboursées par le fonds à titre forfaitaire, soit 370 euros par bénéficiaire alors que la dépense moyenne supportée par l'assurance maladie s'élève à 420 euros.

² Rapport d'activité 2009 du Fonds CMU-C.

³ IGF-IGAS, « Le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante », juillet 2008.

représentait environ vingt mois de traitement alors que la loi impose au FIVA de faire une offre dans les six mois après que le dossier a été jugé recevable. Seules 18 % des demandes étaient ainsi instruites dans ce délai et près de 150 000 euros d'intérêts de retard avait été payés sur les cinq premiers mois de l'année 2008. Ce montant était en croissance rapide puisqu'il était quasi nul en 2006.

D'après les informations données par la ministre de la santé et des sports devant votre commission des finances¹, **depuis 2009, la gestion interne du FIVA s'est améliorée.** Conformément aux recommandations de la mission conjointe d'inspection, une **cellule d'urgence** a été créée et le **traitement des demandes a progressé** puisque le délai moyen de traitement est passé entre 2008 et 2009 de sept mois à six mois et une semaine, et, au dernier trimestre 2009, à cinq mois et trois semaines. Les **intérêts de retard**, qui s'élevaient à **300 000 euros en 2008**, ont ainsi été réduits à **84 000 euros en 2009**. Par ailleurs, **un contrat de performance entre le FIVA et l'Etat** a été signé au début de l'année 2010.

Votre rapporteur spécial encourage la poursuite de ces efforts. Il sera très attentif, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, à l'évolution du fonds de roulement du fonds qui s'élève au 15 juin 2010 à près de 571 millions d'euros.

Le compte-rendu de l'audition, le 16 juin 2010, de Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2009 (mission « Santé ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100614/fin.html>

¹ *Audition précitée.*

MISSION « SÉCURITÉ »

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION	448
A. UNE MAÎTRISE DIFFICILE DU BUDGET DE LA MISSION, TANT EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) QU'EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)	448
1. <i>Les données générales de l'exécution de la mission « Sécurité »</i>	448
2. <i>L'autorisation de dépense accordée en loi de finances initiale (LFI) pour 2009 a été dépassée</i>	448
B. UNE MISSION EN COURS D'ADAPTATION	449
1. <i>L'insertion au sein d'une programmation pluriannuelle</i>	449
2. <i>Les faits marquants de l'exercice budgétaire 2009</i>	450
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	450
A. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »	450
1. <i>Une trajectoire budgétaire tendue</i>	450
2. <i>Les dépenses de personnel n'ont pas été maîtrisées</i>	451
3. <i>La révision générale des politiques publiques (RGPP) fait peser une contrainte supplémentaire sur la police nationale</i>	452
B. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »	453
1. <i>Une gestion budgétaire caractérisée par des arbitrages pénalisant l'investissement</i>	453
2. <i>L'accroissement des dépenses de personnel malgré la baisse des effectifs</i>	454
3. <i>La gendarmerie nationale sur la voie de la RGPP</i>	455

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

A. UNE MAÎTRISE DIFFICILE DU BUDGET DE LA MISSION, TANT EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT (AE) QU'EN CRÉDITS DE PAIEMENT (CP)

1. Les données générales de l'exécution de la mission « Sécurité »

La mission « Sécurité » correspond à l'action de l'Etat pour veiller à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois ainsi qu'au maintien de la paix et de l'ordre public.

Cette mission comprend deux programmes de taille sensiblement égale :

- le programme 176 « Police nationale » qui vise à lutter contre les différentes formes de criminalité et à améliorer la sécurité des personnes et des biens ;

- le programme 152 « Gendarmerie nationale » qui a pour finalité de veiller à la sécurité publique ainsi que d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois.

Les conditions générales d'exécution budgétaire de la mission « Sécurité » sont présentées dans le tableau suivant.

Données générales d'exécution de la mission « Sécurité »

(en millions d'euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits ouverts (intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Police nationale	8 520,70	8 594,50	8 820,10	8 733,20	8 623,20	8 717,30	101,2%	101,4%	97,8%	99,8%
Gendarmerie nationale	7 597,80	7 594,90	7 908,00	7 701,10	7 662,00	7 681,00	100,8%	101,1%	96,9%	99,7%
Total	16 118,50	16 189,40	16 728,10	16 434,30	16 285,20	16 398,30	101,0%	101,3%	97,4%	99,8%

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Sécurité » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

2. L'autorisation de dépense accordée en loi de finances initiale (LFI) pour 2009 a été dépassée

En LFI pour 2009, les AE s'élevaient à 16 118,5 millions d'euros.

Avec 16 285,2 millions d'euros d'AE consommées en 2009, le taux de consommation des AE ouvertes en LFI pour 2009 se situe à un niveau de 101 %.

Le dépassement de l'autorisation budgétaire accordée en LFI pour 2009 n'a ainsi pu être couvert qu'en cours de gestion, le taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts en AE étant ramené à **97,4 %**.

Une analyse comparable peut être menée s'agissant des CP de la mission. En effet, alors que 16 189,4 millions d'euros avaient été ouverts en CP lors de la LFI pour 2009, ce sont au total **16 398,3 millions d'euros en CP** qui ont été consommés.

Si le taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts en CP (y compris les fonds de concours ainsi que les ouvertures et les annulations intervenus en cours d'exercice) s'établit à **99,8 %**, ce même taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI en 2009 s'élève à **101,3 %**.

B. UNE MISSION EN COURS D'ADAPTATION

1. L'insertion au sein d'une programmation pluriannuelle

L'exécution du budget 2009 s'inscrit dans une programmation triennale fixée par **la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques** qui a défini des plafonds de dépense par mission sur trois ans. Dans le cadre de la mission « Sécurité », les annuités correspondant au projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2¹, ont ensuite été identifiées sous ce plafond.

En 2009, les enveloppes prévues au titre de la LOPPSI 2 se sont ainsi montées à **113 millions d'euros en AE** et à **61 millions d'euros en CP**.

Sur trois ans, les prévisions anticipaient **une augmentation de 6,89 % des AE et de 4,77 % des CP** pour la mission « Sécurité ». Cette augmentation prévisionnelle était plus favorable que celle prévue à ce stade pour l'ensemble des dépenses de l'Etat (environ 3 % entre 2009 et 2011).

La progression prévisionnelle des crédits était par ailleurs plus forte pour la police, qui voit ses AE et ses CP progresser respectivement de 7,33 % et de 5,93 %, que pour la gendarmerie, dont les AE et les CP augmentaient respectivement de 6,39 % et de 3,45 %.

Pour autant, on peut s'interroger sur la soutenabilité de ces prévisions eu égard au contexte budgétaire actuel. Les nouvelles contraintes à venir en terme de réduction des dépenses de fonctionnement pourrait en effet avoir des **répercussions non négligeables sur la mise en œuvre de cette programmation triennale**.

¹ *Votre commission des finances a rendu son avis sur l'article 1^{er} de la LOPPSI 2, le 23 juin 2010. Avis n° 575 (2009-2010), présenté par notre collègue sénateur Aymeri de Montesquiou.*

2. Les faits marquants de l'exercice budgétaire 2009

L'année 2009 a été marquée par plusieurs événements importants pour la mission « Sécurité ».

Tout d'abord, **depuis le 1^{er} janvier 2009, le budget de la gendarmerie nationale est rattaché au budget du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales** au sein de la présente mission. Répondant à une logique interministérielle lors de l'entrée en vigueur de la LOLF, cette mission est donc désormais placée sous la seule responsabilité du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Ce rattachement a été consacré par la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

En outre, les forces de police et de gendarmerie se sont attachées à s'adapter à une délinquance en constante mutation en faisant évoluer leur organisation « sur le terrain ». Ainsi, **un « Grand Paris de la sécurité »** a-t-il émergé en 2009 avec la création d'une véritable police d'agglomération en région parisienne placée sous l'autorité unique du Préfet de police de Paris. Il s'est agi en l'espèce de « coller » à la réalité d'un bassin de délinquance.

Dans la même logique, la présence de l'Etat dans les quartiers sensibles a été renforcée par **le déploiement de 28 unités territoriales de quartier (UTeQ)** et de 6 compagnies de sécurisation supplémentaire dans les territoires les plus fragiles. Parallèlement, le renforcement des moyens de la gendarmerie dans ces quartiers s'est traduit par la mise en place de détachements de surveillance et d'intervention (DSI) issus de la gendarmerie mobile.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »

1. Une trajectoire budgétaire tendue

En 2009, le programme « Police nationale » s'est appuyé sur des enveloppes budgétaires correspondant à **8 623,2 millions d'euros d'AE** et à **8 717,3 millions d'euros de CP**.

Au regard de la LFI pour 2009, l'exécution budgétaire se présente donc en dépassement de l'autorisation initialement accordée avec des taux de surconsommation s'élevant à, respectivement, 101,2 % pour les AE et **101,4 % pour les CP**.

Au cours de l'exercice, la police nationale a bénéficié de **50 millions d'euros en AE et en CP au titre du plan de relance**. Ces crédits ont été affectés à l'achat de véhicules. De surcroît, la police nationale a été dotée de

20 millions de CP afin de verser des avances majorées sur certains marchés¹. Ils s'apparentent à des avances ayant permis d'anticiper le renouvellement nécessaire de certains équipements mais devant donner lieu à des remboursements au cours des prochains exercices.

2. Les dépenses de personnel n'ont pas été maîtrisées

Dans un contexte budgétaire tendu, l'évolution des dépenses de personnel (titre 2) au sein du présent programme peut inquiéter. Tandis que l'autorisation initiale se montait à 7 564,8 millions d'euros pour 2009, la consommation effective de crédits sur ce titre s'est élevée à **7 585,7 millions d'euros, soit un écart de 20,9 millions d'euros.**

Cet écart peut paraître relativement faible, mais il masque en réalité un dépassement d'une ampleur plus préoccupante. En effet, la baisse du taux de cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », décidée en novembre 2009 par le ministère du budget, a permis de dégager 50 millions d'euros. En outre, 37 millions d'euros de crédits mis en réserve ont fait l'objet au cours de l'exercice budgétaire d'un dégel complet. Ainsi, en l'absence de ces mesures d'ajustement, le dépassement de l'autorisation initiale aurait pu être beaucoup plus conséquent en atteignant **115 millions d'euros.**

Ce décalage entre la prévision et la réalisation s'explique notamment par les éléments budgétaires suivants :

- 21,1 millions d'euros consacrés à l'avantage spécifique ancienneté (ASA) **sans avoir été initialement anticipés** ;

- 8 millions d'euros de report de dépenses, entre 2008 et 2009, liés à la gestion précipitée des mesures en faveur des basses rémunérations décidées en décembre 2008 ;

- 12 millions d'euros résultant de la décision de mettre en œuvre rétroactivement, à partir du 1^{er} janvier 2009, des mesures indemnitaires issues de la **signature en cours d'année de différents protocoles** ;

- 20 millions d'euros induits par un glissement vieillesse technicité (GVT) positif compte tenu de départs en retraite moins importants que prévus (480 emplois équivalent temps plein travaillés n'ayant pas été pris en compte dans la budgétisation initiale du GVT) ;

- 34 millions d'euros ayant pour cause le dépassement du schéma d'emplois de 660 emplois équivalent temps plein travaillés (ETPT), du fait de **recrutements supérieurs à la prévision malgré les moindres départs à la retraite constatés.**

¹ Une partie de ces crédits a été consacrée à la couverture de dépenses non budgétées et relatives à l'indemnisation des sociétés de gardiennage des fourrières. Ils ont été délégués aux préfetures.

Il convient de souligner le caractère très aléatoire des dépenses de personnel du présent programme : **128 millions d'euros de mesures salariales nouvelles** ont été décidés par la négociation en cours d'année.

Au regard des effectifs de la police nationale, **le plafond d'emplois pour 2009 devait enregistrer une réduction de 2 383 ETPT par rapport à 2008**. Cette baisse devait se décomposer de la manière suivante : 900 ETPT d'extension en année pleine des mesures de suppression de 1 840 adjoints de sécurité (ADS) décidées en 2007, 1 432 ETPT supprimés dans le cadre du remplacement partiel des départs en retraite et 31 ETPT au titre de transferts vers d'autres programmes.

Cet objectif n'a toutefois pas été atteint puisque **le plafond d'emplois pour 2009 n'a été réduit que de 1 980 ETPT, soit un écart de 403 ETPT par rapport à la prévision**. Ce résultat s'explique notamment par un dépassement de 952 ETPT du plafond envisagé pour les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application (CEA), seulement partiellement compensé par la baisse des effectifs des ADS.

3. La révision générale des politiques publiques (RGPP) fait peser une contrainte supplémentaire sur la police nationale

La mise en œuvre de la RGPP au sein de la police nationale doit se traduire par une baisse programmée de **4 800 ETPT** entre 2008 et 2011. Mais elle se traduit aussi par la prise en compte de **charges nouvelles**.

La police nationale doit ainsi **créer 4 000 emplois dans les quartiers et les départements les plus sensibles**. Cette contribution au plan « Espoir Banlieues » s'effectue notamment par le déploiement des UTeQ et des compagnies de sécurisation.

Par ailleurs, **646 ETPT doivent être transférés à la direction centrale de la police des airs et des frontières (DCPAF) pour reprendre les centres de rétention administrative (CRA)** de la gendarmerie nationale. Ce transfert débutera en 2010 avec la reprise du Mesnil – Amelot 2 et s'achèvera en 2011 avec les CRA de Strasbourg, de Metz, de Perpignan et de Rennes.

L'effort de productivité demandé avoisine donc les 9 500 ETPT.

D'ores et déjà, plusieurs résultats sont acquis. Un plan d'équipement des préfectures et des sous-préfectures en **vidéoprotection** est en cours de déploiement. Parallèlement, le ministère de la justice et des libertés a mis en œuvre un plan d'équipement des juridictions en matériel de **visioconférence** et s'est fixé comme objectif une réduction de 5 % par an du volume des transfèvements judiciaires.

Un plan de substitution, engagé en octobre 2008, doit permettre de **remplacer un certain nombre de policiers actifs employés dans des missions non-opérationnelles** par des agents des corps de soutien.

La mutualisation des fonctions support avec la gendarmerie concerne plusieurs domaines. De nombreux marchés communs ont été passés dans le domaine logistique (Sig-Sauer, lanceur de 40, matériels de protection...). Des conventions ont été signées pour l'utilisation commune de matériels particulièrement coûteux (stands de tirs mobiles, hélicoptères, poids lourds...), ainsi que pour l'entretien des armes et le reconditionnement des gilets pare-balle. Plusieurs formations spécialisées sont déjà mutualisées (plongeurs, cavaliers, secouristes).

La mise en place de la **police d'agglomération** donne aujourd'hui une dimension nouvelle à la problématique des redéploiements police / gendarmerie tout en visant à mieux coordonner l'action des forces de police : dans un premier temps et depuis le 14 septembre 2009, entre Paris et la petite couronne, puis dans un second temps dans les principales agglomérations (Lyon, Marseille, Lille).

Enfin, **la modernisation des outils** (comme le procès verbal électronique par exemple) laisse espérer de nouveaux gains de productivité.

B. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »

1. Une gestion budgétaire caractérisée par des arbitrages pénalisant l'investissement

Au cours de l'année 2009, le programme « Gendarmerie nationale » a bénéficié de **7 662 millions d'euros** en AE et de **7 681 millions d'euros** en CP.

Au regard de la LFI pour 2009, l'exécution budgétaire traduit donc un dépassement de l'autorisation initialement accordée avec des taux de surconsommation se montant, respectivement, à 100,8 % pour les AE et **101,1 % pour les CP**.

Au cours de l'exercice, la gendarmerie nationale, comme la police nationale, a bénéficié de **50 millions d'euros en AE et en CP au titre du plan de relance**. Ces crédits ont été également affectés à l'achat de véhicules. Ils s'apparentent à des avances ayant permis d'anticiper le renouvellement nécessaire de certains équipements mais devant donner lieu à des remboursements au cours des prochains exercices. Par ailleurs, toujours dans le cadre du plan de relance, 17,9 millions d'euros en CP ont été consacrés à majorer des avances sur certains marchés.

Le budget pour 2009 avait été adossé à la LOPPSI 2 pour un montant de crédits « fléché » de 295 millions d'euros en AE et de 53 millions d'euros

en CP¹. Toutefois, **une part significative de ces crédits « fléchés » a été décalée d'un an au détriment de l'investissement** du fait des délais nécessaires à la rédaction des spécifications et des procédures d'appel d'offres.

De même, selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial par la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), **le recours à la fongibilité est intervenu au cours de l'année 2009 afin de combler des insuffisances de fonctionnement**, le coût de fonctionnement de la gendarmerie ayant été « *sous-budgétisé dès la phase de la construction budgétaire* ». Ces mouvements de crédits ont concerné 48,7 millions d'euros en AE et 14,7 millions d'euros en CP.

Dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission « Sécurité », la Cour des comptes relève toutefois que, contrairement à la pratique des années précédentes, « *l'ensemble des dépenses consacrées à l'immobilier a dépassé les crédits prévisionnels en 2009 : 812 millions d'euros en AE et 767 millions d'euros en CP contre respectivement 718 millions d'euros et 695 millions d'euros prévus initialement* »².

2. L'accroissement des dépenses de personnel malgré la baisse des effectifs

A la différence du programme « Police nationale », **le programme « Gendarmerie nationale » a réussi à contenir les dépenses de personnel dans l'enveloppe initialement arrêtée**. Ainsi, 6 250,5 millions d'euros ont été consommés sur le titre 2 pour une prévision de 6 291,4 millions d'euros soit un taux de consommation de 99,3 %.

Il convient toutefois de relever que **ces dépenses de personnel ont progressé** entre 2008 et 2009, en passant de 6 089,8 millions d'euros à 6 250,5 millions d'euros (soit une hausse de 2,6 %).

Cette progression s'est effectuée alors même que les effectifs sont passés de 100 542 ETPT en 2008 à 98 634 ETPT en 2009, soit **un recul de 1 909 ETPT**.

L'accroissement des dépenses de personnel au sein du présent programme s'explique notamment par la poursuite de la mise en œuvre du plan d'adaptation aux responsabilités exercées (PAGRE) programmé jusqu'en 2012 dans sa version rénovée. En 2009, ce plan a ainsi été financé par le biais d'une enveloppe s'élevant à 20 millions d'euros. Par ailleurs, le passage à la nouvelle grille indiciaire applicable aux militaires a été planifié

¹ Ces crédits sont ventilés de la manière suivante :

- 47 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP pour le saut technologique ;
- 67 millions d'euros en AE au titre de la souveraineté outre-mer ;
- 141 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP dédiés à l'immobilier ;
- 30 millions d'euros en AE et en CP destinés au fonctionnement.

² Cf. Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire pour la mission « Sécurité » sur l'exercice 2009 (mai 2010).

sur trois ans avec une enveloppe de 11,4 millions d'euros pour l'exercice 2009. Ce renchérissement des rémunérations débouche naturellement sur des tensions dans la gestion de la masse salariale.

3. La gendarmerie nationale sur la voie de la RGPP

Au sein du programme « Gendarmerie nationale », la RGPP se traduit au titre de l'année 2009 par **une suppression de 771 ETPT** correspondant à une économie de masse salariale de l'ordre de 18,3 millions d'euros. A ces suppressions d'emplois, s'ajoutent 475 ETPT en application de la règle du non remplacement d'un personnel sur deux partant à la retraite dès le second semestre 2008. En effet, la non réalisation de 900 personnels en demi-année en 2008 se traduit en 2009 par une extension en année pleine de 475 ETPT et une économie de l'ordre de 11 millions d'euros.

Parallèlement, **des gains de productivité sont recherchés** via l'optimisation des fonctions support en développant des mutualisations de moyens entre la police et la gendarmerie nationales. Ces **mutualisations** concernent :

- des outils purement opérationnels, notamment en matière d'utilisation et de gestion des bases de données et des logiciels, des réseaux de radiocommunication et des structures de police technique et scientifique ;
- le soutien logistique et la passation de marchés publics groupés ;
- la fonction immobilière ;
- la gestion des ressources humaines et notamment l'organisation des formations (équipes cynophiles, motocyclistes...).

Par ailleurs, **le processus de redéploiement police - gendarmerie** fait l'objet d'une mesure clairement identifiée au sein de la RGPP. Le schéma d'implantation des unités d'environnement et celui des unités territoriales a été amélioré en privilégiant le renforcement de la composante « surveillance et intervention ». **Trois axes de réforme** ont été privilégiés :

- poursuivre le désengagement des grandes plaques urbaines tenues par la police, par des suppressions d'unités ou des ajustements d'effectifs ;
- réorganiser le maillage des brigades spécialisées en police judiciaire en prenant en compte les évolutions de la carte judiciaire et les charges d'enquêtes ;
- ajuster et redistribuer les effectifs des unités territoriales en zone gendarmerie nationale.

Dans cette perspective, il s'agit de **rechercher une meilleure cohérence des zones de responsabilité** de la police et de la gendarmerie nationales. Les équilibres de transfert sont recherchés, avec le souci de maximiser l'efficacité et de minimiser les coûts. En concertation avec les élus, les préfets sont responsables localement du pilotage de ces redéploiements. Dans le même esprit, le concept de « police des territoires » est élaboré au profit des zones dont la gendarmerie a principalement la charge.

MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

M. Claude Haut, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION	458
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST PAS OPTIMALE	458
B. UNE AUTORISATION BUDGÉTAIRE INITIALE IMPARFAITEMENT RESPECTÉE	458
C. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES EMPLOIS	459
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	460
A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS » (ISO).....	460
1. <i>Un budget maîtrisé</i>	460
2. <i>Un volet « performances » satisfaisant</i>	460
B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS » (CMS).....	462
1. <i>Des taux de consommation des crédits trop aléatoires</i>	462
2. <i>Une gestion budgétaire marquée par la nécessité d'organiser la logistique de la campagne de vaccination contre la grippe A-H1N1</i>	462
3. <i>Le Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)</i>	463
4. <i>Un niveau de performance acceptable</i>	464

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST PAS OPTIMALE

La mission « Sécurité civile » est composée de deux programmes :

- le **programme 161 « Intervention des services opérationnels » (ISO)** relatif aux **moyens nationaux de sécurité et de défense civiles** destinés à protéger la population en cas de catastrophe naturelle ou technologique (feux de forêt, secours d'urgence, déminage...) ;

- le **programme 128 « Coordination des moyens de secours » (CMS)** qui concerne plus spécifiquement la **coordination de la chaîne des acteurs de la sécurité civile** lors des gestions de crises et le soutien aux structures d'intervention.

Votre rapporteur spécial réitère à l'occasion de son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2009 les remarques déjà formulées sur l'architecture de cette mission¹. Celle-ci n'apparaît en effet pas optimale : la très forte imbrication entre les deux programmes de la mission rend leur **séparation largement artificielle**. Par ailleurs, la taille de la mission est relativement réduite ce qui **limite les possibilités de redéploiement des crédits en cas de catastrophe majeure**. Enfin, comme votre rapporteur spécial l'avait constaté notamment dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2008, « *l'existence séparée d'une mission « Sécurité civile » peut donc paraître quelque peu artificielle, puisque plus de 50 % des crédits participant à la politique de sécurité civile de l'Etat n'entrent pas dans son périmètre* »².

D'ailleurs, il convient de noter que le projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite **LOPSSI 2**, présente l'innovation de fixer l'évolution d'une partie des crédits des missions « Sécurité » et « Sécurité civile » jusqu'en 2013. Dès lors, la Cour des comptes en infère que « *la fusion des deux programmes (de la mission « Sécurité civile ») en un seul et l'inclusion de ce nouveau programme dans une mission « Sécurité » élargie pourrait être envisagée* »³.

B. UNE AUTORISATION BUDGÉTAIRE INITIALE IMPARFAITEMENT RESPECTÉE

Les conditions de l'exécution budgétaire de la mission « Sécurité civile » sont décrites dans les deux tableaux ci-dessous.

¹ Cf. par exemple le rapport n° 101 – Tome III – Annexe 29 (2009-2010) sur le projet de loi de finances pour 2010 – Sécurité civile.

² Rapport n° 91 – Tome III – Annexe 29 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008 - Sécurité civile.

³ Cf. Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire sur la mission « Sécurité civile » pour l'exercice 2009 (mai 2010).

Exécution des autorisations d'engagement (AE) en 2009

(en millions d'euros)

Programme	Prévues en loi de finances initiale (LFI)	AE disponibles	AE consommées	Taux de consommation des AE initialement ouvertes	Taux de consommation des AE disponibles
ISO	261,5	278,9	237,1	90,7 %	85,0 %
CMS	187,0	298,8	192,1	102,7 %	64,3 %
Total	448,5	577,7	429,2	95,7 %	74,3 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Exécution des crédits de paiement (CP) en 2009

(en millions d'euros)

Programme	Prévus en loi de finances initiale (LFI)	CP disponibles	CP consommés	Taux de consommation des CP initialement ouverts	Taux de consommation des CP disponibles
ISO	241,5	262,4	236,0	97,7 %	89,9 %
CMS	179,8	281,6	183,3	101,9 %	65,1 %
Total	421,3	544,0	419,3	99,5 %	77,1 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Globalement la mission présente des **taux de consommation des crédits initialement accordés satisfaisants**, tant en AE (95,7 %) qu'en CP (99,5 %), compte tenu notamment des aléas liés à la transmission des factures des intervenants extérieurs.

On constate toutefois un phénomène de « **compensation** » entre les programmes ISO et CMS. Alors que le programme ISO s'en tient à un strict respect de l'autorisation budgétaire accordée en loi de finances initiale (LFI) pour 2009, le programme CMS enregistre un dépassement tant en AE qu'en CP avec, respectivement, des taux de surconsommation s'élevant à 102,7 % et 101,9 %.

C. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DU NOMBRE DES EMPLOIS

Alors qu'en 2008, la mission « Sécurité civile » avait vu son nombre d'emplois réduit de 25 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), elle

connait une nouvelle diminution en 2009 de 38 ETPT. Au total, ses effectifs s'établissent donc, à la fin de l'exercice, à **2 497 ETPT**. Cette réalisation est, par ailleurs, inférieure de 20 ETPT au plafond fixé pour la mission en LFI pour 2009.

Le programme ISO a bénéficié de la majorité des effectifs de la mission (84 %) avec 2 098 ETPT pour un plafond d'emplois de 2 103 ETPT. Le programme CMS a disposé, quant à lui, de 399 ETPT pour un plafond fixé à 414 ETPT.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS » (ISO)

1. Un budget maîtrisé

En 2009, le programme ISO s'est appuyé sur une enveloppe d'AE consommées s'élevant à **237,1 millions d'euros**. Cette enveloppe correspond à un taux de consommation des AE ouvertes en LFI de 90,7 %. Au regard des AE effectivement disponibles au cours de l'exercice budgétaire (278,9 millions d'euros) ce taux de consommation demeure relativement satisfaisant et s'établit à 85 %.

L'appréciation est sensiblement la même concernant la consommation des CP. Pour un montant total de CP consommés s'établissant à **236 millions d'euros**, le taux de consommation des CP initialement ouverts correspond à 97,7 %, tandis que le taux de consommation des CP effectivement disponibles au cours de l'exercice budgétaire se fixe à 89,9 %.

Au cours de l'année écoulée, les travaux réalisés sur les différents sites des services opérationnels et des établissements de soutien opérationnel et logistique ont permis de poursuivre des opérations initiées les années précédentes en matière d'amélioration des implantations, de sécurité des biens et des personnes et de **rationalisation des infrastructures** (notamment celles des formations militaires et du groupement des hélicoptères).

A titre d'exemple, **on peut notamment citer le regroupement des moyens aériens**. Les études de l'opération visant à regrouper sur un même site la base d'hélicoptères et le centre de déminage de Bastia se sont achevées en 2009. Ce regroupement devrait permettre de réduire le coût de la construction par la mutualisation de certaines installations.

2. Un volet « performances » satisfaisant

L'unique indicateur de l'**objectif 1 « Assurer un appui aérien à la lutte contre les feux de forêts »** présente des résultats satisfaisants. Les taux

de disponibilité opérationnelle de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile durant la « saison feux » sont en effet, pour trois des quatre flottilles concernées, supérieurs aux objectifs ambitieux fixés dans le projet annuel de performances (PAP) pour 2009. Ainsi, par exemple, le taux de disponibilité des avions bombardiers d'eau non amphibies s'élève-t-il à 95,1 % pour une cible de 95 %.

L'objectif 2 « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte de la base d'avions de la sécurité civile (BASC) » est apprécié par le coût total de l'heure de vol de la flotte de la base par flottille. Ce coût connaît une baisse de 10,7 % en 2009, alors qu'il avait augmenté de 20,46 % en 2008.

La disponibilité des véhicules spécifiques de la lutte contre les feux de forêts est toutefois en retrait par rapport à l'objectif fixé puisque ce taux ne s'élève qu'à 83 % contre une cible de 90 %. **L'objectif 3 « Optimiser la capacité des moyens terrestres nationaux de lutte contre les feux de forêts »** n'a donc pas été pleinement rempli.

L'objectif 4 « Optimiser le potentiel d'engagement des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) » présente un indicateur stable, le pourcentage des effectifs en opérations disponibles pour intervention étant de 79,7 % en 2009 contre 80 % en 2008. Ce résultat permet de constater que la quasi totalité du temps d'activité des effectifs est bien consacrée au service opérationnel.

L'objectif 5 « Optimiser le coût d'exploitation de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile (GHSC) » présente trois indicateurs dont les résultats en 2009 sont bons dans l'ensemble :

- le premier révèle un taux quasi-stable de disponibilité de la flotte du groupement d'hélicoptères (94 % pour la disponibilité des appareils armant les sites opérationnels) ;

- le deuxième présente une augmentation de seulement 0,1 % du coût total de l'heure de vol de la flottille du GHSC, qui s'élève à 2 981 euros ;

- le dernier indicateur, relatif au coût total de la flotte GHSC par personne secourue, poursuit sa baisse : 4 661 euros en 2007, 4 629 euros en 2008 et 4 460 euros en 2009.

Enfin, **l'objectif 6 « Réduire le délai moyen de satisfaction des demandes d'interventions sur engins explosifs »** enregistre une baisse de ce délai moyen d'intervention sur les engins de guerre, passé de 6,64 jours en 2008 à 5,2 jours en 2009. L'indicateur relatif au délai moyen d'intervention sur les colis piégés présente, pour sa part, un délai très satisfaisant de 12,6 minutes pour un colis piégé si les équipes sont pré-positionnées sur le site et de 58 minutes si elles ne le sont pas.

B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS » (CMS)

1. Des taux de consommation des crédits trop aléatoires

Le programme CMS souffre d'une asymétrie entre les crédits initialement prévus, ceux effectivement ouverts au cours de l'exercice et ceux finalement consommés.

Ainsi que le relève **la Cour des comptes** dans sa note d'exécution budgétaire pour la mission « Sécurité civile » sur l'exercice 2009¹, « *les moyens supplémentaires ouverts en cours d'année (40 millions d'euros par décrets d'avance et 60 millions d'euros dans la loi de finances rectificative de décembre, dans les deux cas en AE et en CP, n'ont été que très partiellement consommés (13,2 millions d'euros en AE et 5,6 millions d'euros en CP). Le solde disponible n'ayant été ni dépensé, ni reporté, ces crédits, ouverts tardivement, se sont trouvés annulés* ».

Ainsi qu'indiqué *supra* (cf. I-B), le taux de consommation des **AE** initialement ouvertes s'élève à **102,7 %**, soit en dépassement de l'autorisation budgétaire accordée en LFI. En revanche, le taux de consommation des **AE** disponibles sur l'exercice se limite à **64,3 %**.

Un même constat vaut également en matière de **CP** pour le présent programme. En effet, le taux de consommation des **CP** initialement ouverts se monte à **101,9 %**, tandis que le taux de consommation des **CP** disponibles sur l'exercice n'atteint que **65,1 %**.

De ce point de vue, **votre rapporteur spécial souhaite que les prochains exercices budgétaires soient l'occasion d'une prévision des crédits plus conforme à la réalité des besoins.**

2. Une gestion budgétaire marquée par la nécessité d'organiser la logistique de la campagne de vaccination contre la grippe A-H1N1

Dans le cadre de **la campagne de vaccination contre la grippe A-H1N1**, les préfets de département ont été chargés de l'organisation du plan départemental de vaccination (zonage, détermination des centres de vaccination...) et de la constitution des équipes opérationnelles départementales.

Le programme CMS a été choisi comme support des dépenses de logistique :

- les frais d'installation matérielle des locaux de vaccination ;

¹ Mai 2010.

- l'indemnisation des propriétaires des biens immobiliers requis (qui ont été le plus souvent des collectivités locales) ;

- le coût des personnels volontaires et administratifs chargés de l'accueil et de l'enregistrement des dossiers.

Crédits ouverts et consommés pour la campagne de vaccination

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement (AE)	AE ouvertes	AE consommées	Ecart
Décret d'avance du 21 octobre 2009	15	13,2	26,8
Décret d'avance du 9 novembre 2009	25		
Loi de finances rectificatives du 30 décembre 2009	60	-	60
Total	100	13,2	86,8
Crédits de paiement (CP)	CP ouverts	CP consommés	Ecart
Décret d'avance du 21 octobre 2009	15	5,6	34,4
Décret d'avance du 9 novembre 2009	25		
Loi de finances rectificatives du 30 décembre 2009	60	-	60
Total	100	5,6	94,4

Source : Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire sur la mission « Sécurité civile » pour l'exercice 2009 (mai 2010)

Du tableau ci-dessus, il ressort que **la sous-consommation des crédits ouverts au cours de l'exercice 2009 résulte pour une large part de la sous-consommation des crédits ouverts sur le présent programme pour la campagne de vaccination contre la grippe A-H1N1**. Sans tenir compte de ces crédits et de leur faible consommation, le taux d'exécution des CP ouverts du programme CMS serait de 100,59 %.

3. Le Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Le programme CMS porte les crédits du Fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS. A ce titre, **15,9 millions d'euros en AE et 14,6 millions d'euros en CP** ont été consommés en dépenses d'intervention (titre 6).

Il convient de relever qu'**une fraction du FAI a été redéployée afin de financer des dépenses de fonctionnement liées à l'entrée en service d'Antarès** : 4,5 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP.

Le tableau ci-dessous détaille la répartition par nature des dépenses du FAI pour l'exercice 2009.

L'affectation des crédits du FAI en 2009

(en euros)

Nature des dépenses	Pourcentage	Montant
Feux de structures	3,29 %	481 499
Feux espaces naturels	16,72 %	447 012
Risques NRBC	2,34 %	342 465
Secours à personnes	0,46 %	67 322
Transmission (dont Antarès)	77,19 %	11 296 939
Total	100,00 %	14 635 237

Source : Rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

4. Un niveau de performance acceptable

Le volet performance du programme CMS présente des résultats dans l'ensemble conformes aux objectifs fixés.

L'objectif 1 « Optimiser les mesures de prévention et de lutte contre feux de forêts » est mesuré par un premier indice basé sur les journées de mobilisation des colonnes prévisionnelles, d'une part, et des colonnes curatives, d'autre part, par rapport aux risques très sévères de la saison « feux de forêts ». Il a été utilement adjoint à cet objectif, depuis 2007, un second indicateur concernant le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité des risques.

En 2009, le nombre de colonnes prévisionnelles est resté inférieur à la prévision fixée par le projet annuel de performance pour 2009. Tel n'est toutefois pas le cas pour le nombre de colonnes curatives qui a sensiblement dépassé la prévision. Au final, les colonnes curatives ont représenté un volume plus important que les colonnes prévisionnelles. Cette situation s'explique notamment par l'importance des renforts mobilisés sur les feux en Corse, le 23 juillet 2009, qui ont nécessité l'envoi de renforts venus du continent.

De même, dans un contexte climatique caractérisé par des températures élevées et une sécheresse marquée, le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique est resté inférieur à la prévision, même s'il a très largement dépassé le niveau atteint en 2008.

Au total, les résultats de cet objectif en 2009 témoignent d'un dispositif « feux de forêts » satisfaisant.

L'objectif 2 « Renforcer la sécurité des sapeurs pompiers en intervention » est mesuré par un premier indicateur, correspondant au taux d'accidentologie en service. Il affiche un bon résultat (0,018 accident par intervention) traduisant l'efficacité des actions de prévention et de mobilisation des SDIS ainsi que l'intégration des modules de sécurité dans les formations.

En atteignant 95,6 %, le second indicateur rendant compte de l'attrait des formations proposées par l'opérateur Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) témoigne de l'intérêt des modules proposés par celle-ci.

L'objectif 3 « Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours » est mesuré par un indicateur sur le « *taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropol-Antarès* ». Avec un ratio de 41,3 %, il est légèrement supérieur à la prévision (40 %). Sa progression depuis 2007 traduit l'adhésion des SDIS à l'infrastructure Acropol-Antarès. A cet égard, votre rapporteur spécial tient à rappeler l'engagement financier fort des départements sur ce projet.

MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

**MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier,
rapporteurs spéciaux**

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 2009	467
A. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INITIALE DÉFICIENTE... ..	467
B. ...MAIS DES OUVERTURES DE CRÉDITS ONT PERMIS D'ÉVITER LA FORMATION DE DETTES	468
C. LES MESURES D'ÉCONOMIES NE SONT PAS AU RENDEZ-VOUS	469
D. LES DÉPENSES FISCALES : UN ENJEU STRATÉGIQUE POUR LA MISSION	470
E. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT TROP ERRATIQUE POUR ÊTRE SIGNIFIANTE.....	470
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	471
A. PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : SEULEMENT 15 % DES CRÉDITS ONT ÉTÉ CONSOMMÉS POUR FINANCER LE « RSA ACTIVITÉ »	471
1. <i>Le programme a surtout contribué au financement de la prime de Noël</i>	471
2. <i>Une partie non négligeable des recettes du FNSA est reportée en 2010</i>	473
B. PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UN APUREMENT BIENVENU DES DETTES À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	474
1. <i>L'abondement de crédits en LFR a permis d'apurer les dettes vis-à-vis de la Sécurité sociale au titre de l'API</i>	474
2. <i>L'Agence française de l'adoption : un bilan mitigé malgré des ressources significatives</i>	474
C. PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : UNE SOUS-ESTIMATION RÉCURRENTE DES BESOINS	475
1. <i>Une exécution sous tension pour l'action « Incitation à l'activité professionnelle »</i>	475
2. <i>Des crédits insuffisants au titre de l'AAH</i>	476
D. PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » : UNE STRATÉGIE À REVOIR EN PROFONDEUR	476
1. <i>Une sous-consommation persistante des crédits</i>	476
2. <i>Les crédits de fonctionnement et de personnel devraient être intégrés au programme support</i>	477
E. PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES » : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION.....	477
1. <i>Malgré un dépassement du plafond d'emplois, les crédits de personnel n'ont pas tous été consommés</i>	477
2. <i>Des efforts de gestion louables</i>	478

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 2009

A. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INITIALE DÉFICIENTE...

Depuis 2009, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » comprend cinq programmes contre sept auparavant¹. **Elle finance certaines dépenses importantes d'un point de vue budgétaire** (allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé, revenu de solidarité active, pour sa part « activité »). Au total, **les crédits d'intervention représentent près de 91 % de l'ensemble des crédits de la mission**. La Cour des comptes indique, dans sa note d'exécution budgétaire (NEB) sur la mission, que ces crédits « *couvrent essentiellement des dépenses obligatoires ou inéluctables dont l'Etat maîtrise peu les déterminants. La part des dépenses discrétionnaires, sur laquelle les responsables de programme disposent d'une certaine marge de manœuvre, est soit faible, soit quasi-inexistante* ».

Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés

(en euros)

Programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI	Consommées	Taux	LFI	Consommés	Taux
304 – Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales	582 548 356	444 674 352	76,33 %	582 548 356	441 167 021	75,73 %
106 – Actions en faveur des familles vulnérables	836 458 135	910 739 245	108,88 %	836 458 135	910 725 527	108,88 %
157 – Handicap et dépendance	8 629 283 111	8 995 228 148	104,24 %	8 629 283 111	9 036 208 589	104,72 %
137 – Égalité entre les hommes et les femmes	29 115 344	26 474 081	90,93 %	29 115 344	26 524 076	91,10 %
Titre 2	11 435 151	9 371 889	81,96 %	11 435 151	9 371 889	81,96 %
Hors titre 2	17 680 193	17 102 192	96,73 %	17 680 193	17 152 187	97,01 %
124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 079 300 221	1 071 468 832	99,27 %	1 058 657 879	1 048 948 377	99,08 %
Titre 2	805 112 421	791 664 617	98,33 %	805 112 421	791 664 617	98,33 %
Hors titre 2	274 187 800	279 804 215	102,05 %	253 545 458	257 283 760	101,47 %
Total Mission	11 156 705 167	11 448 584 658	102,62 %	11 136 062 825	11 463 573 590	102,94 %

Source : commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances.

¹ La mission comporte les programmes 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales », 106 « Actions en faveur des familles vulnérables », 157 « Handicap et dépendance », 137 « Égalité entre les hommes et les femmes » et 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ». Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » a été transféré à la mission « Ville et logement » tandis que le programme 183 « Protection maladie » fait désormais partie de la mission « Santé ».

La juste évaluation des besoins en amont de la loi de finances initiale (LFI) est donc décisive pour éviter des sur-exécutions et, par conséquent, la formation de dettes. En 2008, le taux de crédits de paiement (CP) consommés par rapport aux crédits votés en LFI atteignait 109,4 %. **Le tableau ci-dessus montre que ce taux est, pour 2009, de 102,94 %.** La diminution apparaît sensible mais elle est principalement **due à une sur-budgétisation notable du programme « Lutte contre la pauvreté » entraînant une faible consommation, environ 75 %, des crédits initialement ouverts.**

Le programme « Égalité entre les hommes et les femmes » connaît également une sous-consommation (environ 91 %). En revanche, vos rapporteurs spéciaux constatent que, **de manière récurrente, les crédits votés en LFI pour les programmes « Handicap et dépendance » et « Actions en faveur des familles vulnérables » sont insuffisants.**

Au final, seule l'exécution du programme support « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » apparaît en ligne avec la prévision de la LFI.

B. ...MAIS DES OUVERTURES DE CRÉDITS ONT PERMIS D'ÉVITER LA FORMATION DE DETTES

Vos rapporteurs spéciaux adhèrent entièrement au constat dressé par la Cour des comptes, dans la NEB mentionnée plus haut, qui relève que **« la justification au premier euro [...] est peu prise en compte lors des arbitrages budgétaires. En cours de gestion, elle permet en revanche de rapprocher les déterminants de la dépense réelle des prévisions initiales, d'affiner en conséquence les prévisions de consommation des crédits et d'identifier les éventuelles dettes qui pourraient être constituées en fin d'année ».**

Ainsi, les CP disponibles ont été consommés à 99,65 % car les mouvements de crédits en cours d'année – principalement le vote de 438 millions d'euros en loi de finances rectificative (LFR) – ont permis d'abonder de manière satisfaisante les différents programmes. **Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que, par conséquent, l'exercice 2009 ne se soit pas traduit par une formation de dettes à l'égard des organismes de sécurité sociale.**

Taux de consommation des crédits disponibles

(en euros)

Programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Disponibles	Consommées	Taux	Disponibles	Consommés	Taux
304 – Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales	445 915 611	444 674 352	99,72 %	445 915 611	441 167 021	98,94 %
106 – Actions en faveur des familles vulnérables	918 491 684	910 739 245	99,16 %	918 611 154	910 725 527	99,14 %
157 – Handicap et dépendance	8 999 811 705	8 995 228 148	99,95 %	9 043 289 898	9 036 208 589	99,92 %
137 – Égalité entre les hommes et les femmes	27 345 404	26 474 081	96,81 %	27 403 779	26 524 076	96,79 %
Titre 2	10 186 641	9 371 889	92,00 %	10 186 641	9 371 889	92,00 %
Hors titre 2	17 158 763	17 102 192	99,67 %	17 217 138	17 152 187	99,62 %
124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 090 588 057	1 071 468 832	98,25 %	1 068 964 716	1 048 948 377	98,13 %
Titre 2	792 462 176	791 664 617	99,90 %	792 462 176	791 664 617	99,90 %
Hors titre 2	298 125 881	279 804 215	93,85 %	276 502 540	257 283 760	93,05 %
Total Mission	11 482 152 461	11 448 584 658	99,71 %	11 504 185 158	11 463 573 590	99,65 %

Source : commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances.

Toutefois, **les mauvaises prévisions initiales ont contribué au dépassement des plafonds édictés par la loi de programmation des finances publiques** du 9 février 2009. Les autorisations d'engagement (AE) atteignent 11,45 milliards d'euros alors qu'elles étaient limitées à 11,16 milliards d'euros. De même, pour les CP, l'objectif, fixé à 11,14 milliards d'euros, est largement outrepassé avec près de 11,46 milliards d'euros consommés.

Les dépenses d'intervention de la mission ont, il est vrai, été **fortement impactées par la crise financière**. Par exemple, le montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) dépend de l'ensemble des ressources du foyer, qui ont pu diminuer avec le ralentissement économique.

C. LES MESURES D'ÉCONOMIES NE SONT PAS AU RENDEZ-VOUS

En LFI pour 2009, le Gouvernement avait annoncé son intention de réaliser près de 117 millions d'euros d'économies, respectivement sur les programmes « Handicap et dépendance » et « Actions en faveur des familles vulnérables ». A la fin de l'exercice, **la prévision des économies effectivement réalisées atteint à peine 30 % de l'objectif initial**.

Vos rapporteurs spéciaux **regrettent le caractère souvent « volontariste »** des mesures annoncées alors que, pour la plupart, leur mise en œuvre s'inscrit dans un cadre pluriannuel. Il ne semble donc pas pertinent d'imputer sur une seule année budgétaire la totalité de l'économie attendue. Il importe également que **le Gouvernement fasse preuve de plus de réalisme** lorsqu'il évalue de telles mesures.

D. LES DÉPENSES FISCALES : UN ENJEU STRATÉGIQUE POUR LA MISSION

Dans la note d'exécution budgétaire relative à la mission, la Cour des comptes relève que « *les dépenses fiscales représentent un enjeu stratégique* ». Elles atteignent en effet près de **12 milliards d'euros** tandis que les crédits s'élèvent à un montant quasiment équivalent. La politique de solidarité nationale est donc autant mise en œuvre par le biais d'incitations fiscales que par la redistribution.

Un important travail d'évaluation doit toutefois encore être mené pour les plus dépenses fiscales rattachées à la mission. Le coût des quatre plus importantes d'entre elles est évalué à environ 7,3 milliards d'euros. La Cour des comptes rappelle l'intérêt de la démarche d'évaluation dès lors que les responsables de programme « *ne disposent que de peu de marges d'action* » à l'égard des dépenses fiscales.

Par exemple, l'exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants est rattachée au programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables ». Or la Cour des comptes note que « *cette dépense fiscale ne peut être considérée comme un élément d'une politique en faveur des familles, compte tenu de l'important décalage dans le temps entre la mesure et son fait générateur et qu'elle n'a pas pour bénéficiaire principal les familles modestes, du fait de son caractère proportionnel* ».

E. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT TROP ERRATIQUE POUR ÊTRE SIGNIFIANTE

Le volet performances a été quasiment intégralement refondu pour trois programmes : « Lutte contre la pauvreté », « Actions en faveur des familles vulnérables » et « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

Ainsi, sur les six indicateurs de performance du programme 304, seulement deux sont renseignés¹ et aucun n'est repris dans le projet annuel de performances pour 2010. La performance demeure encore assez largement lacunaire même si **les travaux du Comité d'évaluation du RSA ont vocation à éclairer tant le Parlement que le Gouvernement sur l'efficacité du dispositif.**

Pour le programme 106, la disparition progressive de l'allocation de parent isolé (API) – qui constituait la plus grande partie des crédits du programme – a conduit à effacer tous les indicateurs qui lui étaient liés. De même, un indicateur relatif aux mesures de tutelles a été supprimé tandis que

¹ La fin anticipée des expérimentations du RSA a rendu inutiles les indicateurs qui avaient été construits pour juger de leur performance.

ceux participant à l'évaluation de l'adoption internationale et de la prise en charge de l'enfance en détresse demeurent identiques.

Enfin, en ce qui concerne le programme support, seulement trois indicateurs sur dix sont également dans le projet de performances pour 2010.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que la performance ne peut s'apprécier que dans la durée, ce qui nécessite donc une relative stabilité tant des objectifs que des indicateurs de performance.

De surcroît, il importe que les indicateurs mesurent des éléments sur lesquels le responsable de programme peut avoir une réelle influence et qui soient donc en lien direct avec la politique publique mise en œuvre.

Par exemple, il semble peu probable que les 650 000 euros consacrés au Prix de la vocation scientifique et technique puissent exercer une emprise directe et calculable sur le pourcentage de filles parmi les élèves des terminales des filières scientifiques et technologiques (indicateur 1.1 du programme 137 « Égalité entre les hommes et les femmes »).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : SEULEMENT 15 % DES CRÉDITS ONT ÉTÉ CONSOMMÉS POUR FINANCER LE « RSA ACTIVITÉ »

1. Le programme a surtout contribué au financement de la prime de Noël

A compter du 1^{er} juin 2009, le revenu de solidarité active (RSA) a été généralisé sur tout le territoire métropolitain. Le rapport annuel de performances (RAP) mentionne ainsi que le RSA a été versé, au 31 décembre 2009, à près de 1,7 million de foyers. **Le « RSA activité » concernait 580.000 foyers, soit 34 % de l'ensemble, pour un montant moyen de 157 euros.**

Le programme comprend trois actions. L'action 1, dotée de près de 17 millions d'euros en loi de finances initiale (LFI), est en voie d'extinction puisqu'elle portait les crédits relatifs à l'expérimentation du RSA en 2007-2008. L'enveloppe n'a, d'ailleurs, été consommée qu'à hauteur de 54 %.

L'action 2, intitulée « Autres expériences en matière sociale et d'économie sociale », finance principalement le Fonds d'innovation et d'expérimentation sociale (FIES) qui a reçu une dotation d'environ 10 millions d'euros en 2009. Une partie des crédits non utilisés au titre de l'action 1 ont été redéployés sur la présente action.

L'action 3 (« Généralisation du RSA ») du programme 304 comprend donc l'essentiel (plus de 95 %) des crédits votés en LFI, avec 555 millions d'euros. Ils constituent **la dotation d'équilibre** versée par le budget de l'Etat au Fonds national des solidarités actives (FNSA). Ce dernier finance le « RSA activité », l'Allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE) et les frais de gestion du RSA. Il est alimenté par une contribution additionnelle de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et des placements, les éventuels reports de crédits de l'année précédente et, si nécessaire, par une dotation d'équilibre du budget de l'Etat mentionnée plus haut.

L'enveloppe de l'action 3 dépend donc des prévisions de dépenses du FNSA (nombre de bénéficiaires du « RSA activité », montant moyen versé par bénéficiaire) et de recettes (contribution de 1,1 %). En fonction de ces données, il est possible de calculer la dotation d'équilibre.

Du fait d'une montée en charge beaucoup plus lente que prévu, le nombre de bénéficiaires réels du RSA a été largement surestimé ainsi que la dépense subséquente du FNSA. En 2009, il aura ainsi décaissé 913 millions d'euros, soit environ 56 % du montant initialement indiqué dans la LFI – 1.625 millions d'euros.

Sachant que le rendement de la contribution de 1,1 % s'élève à 833 millions d'euros, **seulement 80 millions d'euros ont du être versés au titre de la dotation d'équilibre, soit 14,4 % des crédits votés en LFI.**

L'annulation de près de 137 millions d'euros sur le programme a permis de ramener les crédits de l'action 3 à hauteur de 420 millions d'euros. **Après versement de la dotation d'équilibre susmentionnée au FNSA, cette somme a surtout été consacrée au financement, à hauteur de 340 millions d'euros, de la prime de Noël¹.** Dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission, la Cour des comptes indique que, « *comme chaque année, le financement de cette prime n'était pas prévu en LFI pour 2009, en dépit des observations répétées de la Cour* ».

De fait, alors que la prime de Noël est devenue une **dépense pérenne**, elle est systématiquement absente de la programmation budgétaire – la loi de finances pour 2010 ne faisant pas exception – et le Parlement se retrouve devant le fait accompli. **Vos rapporteurs spéciaux fustigent ce mépris de l'autorisation parlementaire qui est contraire tant à la lettre qu'à l'esprit de la LOLF.**

¹ L'aide exceptionnelle de fin d'année, dite prime de Noël, a été versée à certains allocataires du RSA, du revenu minimum d'insertion, et de l'allocation de parent isolé dans les conditions prévues par le décret n° 2009-1580 du 18 décembre 2009. Son montant est de 152,45 euros pour une personne seule, majoré de 50 % lorsque le foyer se compose de deux personnes et de 30 % pour chaque personne supplémentaire à charge.

2. Une partie non négligeable des recettes du FNSA est reportée en 2010

D'après le RAP, le FNSA a clôturé ses comptes 2009 à l'équilibre. Or la comptabilité budgétaire ne fait pas apparaître plusieurs engagements. En premier lieu, **près de 232,9 millions d'euros ont été trop versés** aux organismes de sécurité sociale payeurs du RSA. Le FNSA détient donc **une créance** d'un montant équivalent sur ces organismes.

De surcroît, l'intégralité du produit de la contribution de 1,1 % due au titre de 2009 n'a pu être rattachée à cet exercice pour des raisons techniques liées à son recouvrement. D'après les informations obtenues auprès du Gouvernement, plus de **150 millions d'euros sont ainsi reportés de 2009 à 2010**.

Ainsi, **au 31 décembre 2009, l'excédent du FNSA aurait dû s'élever à environ 382,9 millions d'euros**, rendant inutile le versement d'une dotation d'équilibre par le budget général. En tout état de cause, il s'agit d'une recette pour l'exercice 2010.

Dès lors, le total des recettes du Fonds, en tenant compte de la contribution du programme 304, pourrait s'établir à plus de 3 milliards d'euros en 2010. C'est pourquoi, vos rapporteurs spéciaux **s'inquiètent d'un éventuel et important excédent du FNSA à la fin de l'année 2010**. En effet, à fin mai 2010, seulement 510 millions d'euros avaient été consommés au titre du « RSA activité », ce qui semble traduire une certaine stagnation de la montée en charge de cette prestation.

Déjà en 2009, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel notait que *« la difficulté à connaître précisément la population concernée et l'ampleur de la réforme RSA »* l'avait conduit *« à formuler des réserves quant à la prévision d'exécution, le responsable de programme ne disposant pas d'éléments de justification au premier euro conséquents »*.

Ainsi, dans le cadre du contrôle budgétaire qu'ils conduisent sur la mise en place du RSA et en prévision du budget pour 2011, vos rapporteurs spéciaux seront attentifs à la cible de bénéficiaires retenue pour le RSA activité, qui leur semble, à ce jour, particulièrement surestimée.

Ils proposent, de surcroît, de réaffecter les excédents du FNSA vers le RSA socle, financé par les conseils généraux, dont la situation financière apparaît actuellement inquiétante, notamment du fait de l'augmentation exponentielle des allocataires des prestations sociales.

B. PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UN APUREMENT BIENVENU DES DETTES À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. L'abondement de crédits en LFR a permis d'apurer les dettes vis-à-vis de la Sécurité sociale au titre de l'API

Avec plus de 836 millions d'euros de crédits votés en LFI pour 2009, le programme 106 finance principalement l'allocation de parent isolé (API), pour environ 601 millions d'euros, et les mesures de protection juridique des majeurs (tutelles, curatelles), pour près de 219 millions d'euros.

En cours d'exécution, les crédits consacrés à l'API se sont révélés insuffisants. La loi de finances rectificative de fin d'année est ainsi venue abonder cette action à hauteur d'environ 80 millions d'euros. Cette somme a permis, d'une part, **de couvrir les besoins réels au titre de l'API**, et, d'autre part, de **régulariser toutes les dettes résultant des exercices antérieurs**. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent que **l'Etat ait totalement apuré les dettes qu'il avait contractées auprès des organismes de sécurité sociale payeurs de l'API**.

Depuis la fin du premier semestre 2009, l'API est intégrée dans le RSA, à l'exception des départements d'outre-mer (DOM) où elle subsiste jusqu'à l'entrée en vigueur du RSA, prévue au 1^{er} janvier 2011. Or, lors du second semestre 2009, un fort dérapage de l'API a été constaté dans les DOM. La prévision de paiement était de 81,2 millions d'euros et, en exécution, 106,1 millions d'euros ont été versés, soit une augmentation de plus de 30 %. Comme l'indique le RAP, cette dépense demeure « *toujours plus dynamique dans les DOM* ». Ce constat invite à être vigilant sur le sujet de la compensation accordée par l'Etat aux conseils généraux au titre du transfert de l'API.

En ce qui concerne le financement des mesures de protection des majeurs, l'exécution a révélé une sous-consommation relative « *en raison des contraintes de fin de gestion et du fait qu'un certain nombre de mandataires individuels n'ont pu fournir leurs factures à temps* ». Ainsi, une mesure de fongibilité portant sur près de 4,6 millions d'euros a pu être opérée vers l'API.

2. L'Agence française de l'adoption : un bilan mitigé malgré des ressources significatives

La subvention versée à l'Agence française de l'adoption (AFA), **plus de 3,6 millions d'euros**, a été inférieure, d'environ 140.000 euros, au montant initialement prévu. Le reliquat a été utilisé pour financer des actions humanitaires par l'ambassade de France à Hanoï en faveur d'établissements accueillant des enfants privés de famille.

L'AFA a terminé l'exercice 2009 avec **un excédent de 672 849 euros**, soit 18,6 % de la subvention qu'elle obtient du budget général. Vos rapporteurs spéciaux avaient déjà eu l'occasion de souligner¹ que **les ressources de l'Agence sont substantielles au regard de sa mission mais régulièrement sous-consommées**.

L'AFA, dotée de 40 ETPT, a réalisé 513 adoptions et suivi 6 189 dossiers en 2009. **La proportion d'adoptions internationales réalisées par son intermédiaire est en constante diminution depuis 2007** : elle se situe à 17 % en 2009 contre 17,8 % en 2008 et 19 % en 2007.

La sous-utilisation des crédits ainsi que le bilan mitigé des actions entreprises par l'AFA constituent une importante préoccupation pour vos rapporteurs spéciaux. Dans la continuité du rapport d'information qu'ils ont publié en mars 2009, ils demeurent attentifs à l'évolution de l'Agence.

C. PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : UNE SOUS-ESTIMATION RÉCURENTE DES BESOINS

1. Une exécution sous tension pour l'action « Incitation à l'activité professionnelle »

Le programme « Handicap et dépendance » comprend plus de 77 % des crédits de la mission votés en LFI et près de 79 % des crédits consommés.

L'action 2 « Incitation à l'activité professionnelle », avec près de 2,5 milliards d'euros consommés, porte le financement des frais de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), à hauteur de 1 349,9 millions d'euros, ainsi que l'aide au poste également versée aux ESAT au titre de la rémunération garantie des travailleurs handicapés (GRTH), soit 1 117,2 millions d'euros.

L'ensemble de cette enveloppe a permis de financer 116 211 places en ESAT en 2009, dont 1 400 nouvelles places. Il convient toutefois de relever que **ces dernières ont été financées « sur un mois »². Le Gouvernement a donc tenu son engagement de créer 1 400 nouvelles places en 2009 tout en en reportant l'essentiel du coût budgétaire sur les exercices à venir.**

Par ailleurs, malgré un abondement de 23,53 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année, la totalité des besoins n'a pu être satisfaite et des reports de charge, estimés à 18 millions d'euros, sont à prévoir en 2010. Vos rapporteurs spéciaux relèvent également que le RAP ne fait pas mention des 55,8 millions d'euros de dettes contractées, au 31 décembre 2008, au titre de ce dispositif auprès de l'Agence de services et de paiements.

¹ Rapport d'information du Sénat n° 236 (2008-2009), « Une seconde chance pour l'Agence française de l'adoption », mars 2009

² Concrètement, ces places ont été créées en fin d'année, pour un coût global d'environ 1,4 million d'euros, contre un montant qui aurait pu atteindre plus de 16 millions d'euros, si ces places avaient été créées dès le 1^{er} janvier 2009.

2. Des crédits insuffisants au titre de l'AAH

L'action 3 « Ressources d'existence » recouvre 6,4 milliards d'euros et finance, à titre principal l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui, comme cela a déjà été mentionné, a fait l'objet d'une sous-estimation importante de ses crédits en LFI pour 2009. Ainsi près de 335,6 millions d'euros supplémentaires, soit environ 6 % des crédits initiaux, ont dû abonder cette action en cours d'exécution permettant de couvrir la quasi-totalité des dépenses réalisées, soit 6 149,6 millions d'euros. Il manquait cependant encore près de 2 millions d'euros pour équilibrer le budget de cette action à la fin de l'exercice 2009.

La dépense d'AAH est très dynamique du fait d'un nombre croissant de bénéficiaires (883 338 en 2009, + 4,07 %) et d'une hausse régulière du montant moyen versé. Plusieurs hypothèses complémentaires peuvent être avancées pour expliquer la forte progression de la dépense :

- l'AAH est une allocation différentielle calculée à partir des ressources du foyer. Or celles-ci ont pu diminuer avec la crise entraînant *de facto* une augmentation des montants d'AAH versés ;
- les revalorisations du montant maximal d'AAH en 2009 ont conduit à étendre l'assiette des bénéficiaires potentiels de la prestation ;
- la suppression de la condition d'inactivité d'un an a fait entrer certains allocataires plus tôt dans le dispositif.

Vos rapporteurs spéciaux ne remettent pas en cause ces explications, mais il leur apparaît difficile de les pondérer les unes par rapport aux autres pour distinguer la part conjoncturelle et la part structurelle de l'augmentation. Surtout, ils redoutent que la dotation prévue en loi de finances pour 2010 soit insuffisante et conduise à nouveau soit à générer une dette vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, soit à obliger à de nouvelles ouvertures de crédits en fin d'année.

D. PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » : UNE STRATÉGIE À REVOIR EN PROFONDEUR

1. Une sous-consommation persistante des crédits

Le programme regroupe la plus petite enveloppe budgétaire avec environ 29 millions d'euros votés en LFI pour 2009. **Pourtant, malgré une annulation de plus de 5 % des crédits votés par le Parlement, la consommation de la dotation du programme atteint à peine 97 %.** A l'occasion de l'examen de l'exercice 2008, vos rapporteurs spéciaux avaient déjà eu l'occasion de signaler **la sous-consommation récurrente des crédits du programme.**

De fait, la stratégie qui le sous-tend apparaît inexistante. Plus de 10 millions d'euros de crédits d'intervention sont distribués, sous forme de subventions, à plus d'un millier d'associations. **Or le saupoudrage ne saurait faire office de politique publique. Dès lors, comme l'année dernière, vos rapporteurs spéciaux demandent au ministère que des priorités soient clairement définies entre les différentes actions.**

2. Les crédits de fonctionnement et de personnel devraient être intégrés au programme support

Le nombre d'ETPT du programme (180) apparaît excessivement élevé au regard du montant des dépenses d'intervention gérées (près de 16 millions d'euros consommés) : **il faut 1 ETPT pour environ 80 000 euros. Plus encore, pour 1,5 euro dépensé au titre de l'intervention, 1 euro est consommé en gestion.**

Quand bien même il s'agit de petits montants au regard de l'ensemble de la mission, vos rapporteurs spéciaux estiment que l'ensemble de la dotation de personnel et de fonctionnement, soit plus de 10 millions d'euros, devrait être transférée dans **le programme support « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »**. Il s'agirait, ni plus, ni moins, de tirer les conséquences budgétaires de l'intégration du Service du droit des femmes et de l'égalité dans la nouvelle Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

E. PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES » : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION

1. Malgré un dépassement du plafond d'emplois, les crédits de personnel n'ont pas tous été consommés

Le plafond d'emplois du programme support « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » avait été fixé à **13 632 ETPT** en LFI pour 2009. **Un dépassement conjoncturel de 32 ETPT est toutefois constaté à la fin de l'exécution.** Il résulte du reclassement des agents des thermes nationaux d'Aix-les-Bains.

Pour autant, les crédits de personnel ne sont consommés qu'à hauteur de 99,9 % permettant ainsi des mouvements de **fongibilité asymétrique**. **6,17 millions d'euros** ont été consacrés, d'une part, au remboursement des emplois vacants dans les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) à hauteur de 4,65 millions d'euros et, d'autre part, au remboursement des agents mis à disposition de l'Etat par la collectivité territoriale de Mayotte.

2. Des efforts de gestion louables

Les crédits consommés hors titre 2 s'élèvent à environ 257,3 millions d'euros. La légère sur-exécution au regard de la prévision de la LFI pour 2009 a été couverte par des mouvements de crédits, notamment de fongibilité asymétrique, et un abondement de plus de 10 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année. **Au final, seulement 93,05 % des crédits disponibles ont été consommés.**

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent donc de la bonne gestion du programme support.

MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

M. Michel Sergent, rapporteur spécial

I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION	74
A. UNE « SUR-EXÉCUTION » GLOBALE DES CRÉDITS.....	75
B. ... MALGRÉ UNE FAIBLE PARTICIPATION AU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE.....	76
II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES	481
A. LE PROGRAMME 219 « SPORT »	481
1. <i>Le CNDS : un opérateur dont le budget atteint presque le montant des crédits du programme</i>	481
2. <i>Les derniers feux du DIC</i>	482
3. <i>La montée en puissance des aides aux arbitres</i>	483
4. <i>INSEP</i>	483
5. <i>La performance de la lutte contre le dopage reste problématique</i>	484
B. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »	485
1. <i>La forte prédominance des dépenses fiscales</i>	485
2. <i>Une « sur-exécution » paradoxale</i>	485
C. LE PROGRAMME 210 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE ».....	486

I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

A. UNE « SUR-EXÉCUTION » GLOBALE DES CRÉDITS...

L'annexe « Sport, jeunesse et vie associative » au présent projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion montre que **les crédits de la mission exécutés l'année dernière ont globalement dépassé les montants votés en loi de finances initiale**, ce que résume le tableau ci-dessous.

Crédits votés et exécutés sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative »

(CP en euros)

Programmes	Crédits votés en loi de finances pour 2009	Crédits exécutés en 2009	Rappel : crédits exécutés en 2008	Exécution 2009 vs LFI 2009	Exécution 2009 vs exécution 2008
219 - Sport	236 151 773	246 668 316	203 012 648	+ 4,5 %	+ 21,5 %
163 - Jeunesse et vie associative	120 165 380	144 919 460	127 976 994	+ 20,6 %	+ 13,2 %
210 – Conduite pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative	445 843 475	433 925 877	433 159 324	- 2,7 %	+ 0,2 %
Total mission	802 160 628	825 513 653	764 148 966	+ 2,9 %	+ 8 %

Source : projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

Comme cela sera détaillé ci-après, **l'augmentation apparaît particulièrement marquée pour les deux programmes opérationnels de la mission**, tant par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale que par rapport à l'exécution de l'année 2008.

La principale explication réside :

- s'agissant du programme « Sport », dans le déblocage de crédits exceptionnels destinés à solder la dette de l'Etat à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre du droit à l'image collective (DIC) ;

- s'agissant du programme « Jeunesse et vie associative », dans la création du Fonds d'expérimentations pour la jeunesse (FEJ), doté, en 2009, de 30 millions d'euros (en AE comme en CP).

B. ... MALGRÉ UNE FAIBLE PARTICIPATION AU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

L'augmentation des crédits exécutés évoquée précédemment est d'autant plus notable que **la mission n'a que très peu participé au plan de relance de l'économie** (et même pas du tout en termes budgétaires stricts). Il est vrai que son périmètre se prête assez peu à l'exercice.

Ainsi, selon les documents transmis à votre rapporteur spécial, les seules retombées du plan consistent en une convention signée, le 23 novembre 2009, entre le Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public sous tutelle du ministère chargé des sports, et les ministères en charge du plan de relance et du budget. Cette convention prévoit le **versement de 10 millions d'euros de crédits au CNDS en provenance du programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public »**, afin de permettre **l'accélération des programmes de construction et de rénovation des équipements sportifs conduits par les collectivités territoriales**, leurs groupements et les associations sportives.

Sur cette somme, 7.432.000 euros ont été programmés et engagés à la fin de l'année 2009, les paiements devant intervenir en 2010.

II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 219 « SPORT »

1. Le CNDS : un opérateur dont le budget atteint presque le montant des crédits du programme

Votre rapporteur spécial relève, tout d'abord, que **le CNDS**, opérateur du programme « Sport » **a disposé en 2009**, pour conduire ses missions, **de quelque 210,7 millions d'euros de ressources non budgétaires**, montant en ligne avec les prévisions de la loi de finances. Ces fonds provenaient essentiellement :

- d'une part, du prélèvement sur les mises enregistrées à la Française des jeux, qui ont atteint leur montant plafond, soit 166,3 millions d'euros ;

- et d'autre part, d'une contribution (de 5 %) sur les droits de retransmission télévisuelle des manifestations sportives, pour 43,4 millions d'euros.

Les dépenses du CNDS se sont élevées à 215,7 millions d'euros, soit 87,4 % des crédits du programme « Sport ». Sur ce volet, deux faits sont à relever :

- d'un côté, les subventions de fonctionnement attribuées par le Centre aux associations sportives ou à certains organismes sportifs ont été presque intégralement exécutées ;

- d'un autre côté, les subventions d'équipements sportifs ont atteint un taux de réalisation de seulement 78% des crédits ouverts au budget, soit 54,7 millions d'euros. Le CNDS fait valoir la progression de ce taux par rapport à 2008 (il ne s'élevait alors qu'à 68 %), ainsi que « *la difficulté à anticiper le rythme de réalisation des équipements par les porteurs de projet ainsi que le taux d'abandon des projets* ». Il conviendra néanmoins d'améliorer ce ratio à l'avenir.

L'exercice 2009 s'est donc conclu, pour le CNDS, par une **perte de 5 millions d'euros**, plus faible que prévue initialement, qui a permis **d'entamer une réduction du fonds de roulement de cet établissement public**.

2. Les derniers feux du DIC

Pour ce qui concerne les crédits du programme 219 *stricto sensu*, l'exercice 2009 a été marqué par une **forte progression des dépenses liées au droit à l'image collective (DIC)** des sportifs professionnels.

En effet, **alors que le Parlement avait voté 26 millions d'euros à ce titre**, somme dont votre rapporteur spécial avait alors fustigé en termes sévères la notable insuffisance¹, **le décaissement de l'Etat s'est finalement élevé à 44,8 millions d'euros**. A cette fin, l'Etat a procédé à une mobilisation de la réserve de précaution à hauteur de 3,6 millions d'euros en CP et à une ouverture de crédits de 20,1 millions d'euros en AE et de 16,5 millions d'euros en CP en loi de finances rectificative du 30 décembre 2009.

D'après les éléments transmis par le ministère chargé des sports, l'ACOSS a « *réévalué ses prévisions quant au coût réel du dispositif* », celui-ci atteignant **39,8 millions en droits constatés pour l'année 2009**. Malgré le décaissement exceptionnel précité, l'objectif du ministère de rembourser intégralement ses dettes à l'ACOSS au titre du DIC n'a pu être atteint, la

¹ *Extrait du compte-rendu de la séance du Sénat du 6 décembre 2008* : « Le second élément, qui jette un doute sur la soutenabilité du budget du programme « Sport », est plus grave à mes yeux, car il me fait m'interroger sur la sincérité des chiffres présentés au Parlement. Il s'agit de la ligne de 26 millions d'euros budgétée au titre du droit à l'image collective dans ce projet de loi de finances. Vous le savez, j'ai réalisé un rapport de contrôle relatif au DIC, au nom de la commission des finances, en avril 2008. Ces travaux, et le suivi que j'en ai fait depuis, m'amènent à considérer qu'un tel montant n'est pas sérieux et relève d'une attitude consistant à « cacher la poussière sous le tapis ». Les principaux bénéficiaires du dispositif, qui connaissent les rémunérations des joueurs, en estiment le coût pour l'État en 2009 à 33 millions d'euros au minimum. En outre, la dette de l'État envers l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ne sera pas résorbée à la fin de 2008, puisqu'il devrait rester environ 5 millions d'euros d'impayés. »

créance de l'Agence s'élevant encore à 6,4 millions d'euros au 31 décembre 2009.

Ces quelques éléments montrent à quel point **la fin du DIC¹, effective au 1^{er} juillet 2010, va soulager le programme « Sport »**, la montée en puissance incontrôlable de son coût pesant chaque année davantage sur son exécution. Cette amélioration devrait être sensible à compter de 2011, les crédits ouverts par la loi de finances pour 2010 (ramenés à 23,7 millions d'euros) risquant même de ne pas suffire à régler le coût du premier semestre 2010 et de la dette résiduelle précitée.

3. La montée en puissance des aides aux arbitres

Toutefois, cet élément positif doit être balancé par le **coût des exonérations fiscales et sociales dont bénéficient les arbitres de sport**, en application de la loi n° 2006-1294 du 23 octobre 2006 portant diverses dispositions relatives aux arbitres. Concrètement, les indemnités perçues par les arbitres ne sont soumises ni à l'impôt ni aux cotisations sociales lorsque leur montant est inférieur à 14,5 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale².

Dans sa note d'exécution budgétaire relative à la présente mission, la Cour des comptes évalue le coût de la niche fiscale à 15 millions d'euros et celui de la niche sociale à 32 millions d'euros, soit un **total de 47 millions d'euros**. Si la logique du dispositif est donc radicalement différente de celle du DIC, puisqu'il s'agit de soutenir la masse des arbitres volontaires dont les indemnités sont très peu élevées (et dont on peut douter qu'elles seraient contrôlées, en toute hypothèse), son coût est donc du même ordre.

Votre rapporteur spécial ne tient évidemment pas à « montrer du doigt » les quelque 200.000 arbitres qui assurent une mission indispensable, dans des conditions parfois difficiles, pour des rémunérations souvent symboliques. Toutefois, il considère que **la non inscription des sommes dans les crédits du programme « Sport » ne doit pas aboutir à ce que ces coûts restent cachés** et, à l'heure où l'ensemble des dépenses fiscales et sociales doivent être réduites, à ce qu'elles ne soient pas examinées à l'aune de leur efficacité.

4. INSEP

Le chantier de rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique³ (INSEP) s'est poursuivi en 2009. Pour la partie « Nord »

¹ Du fait des dispositions de l'article 22 de la loi du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010.

² En 2010, les rémunérations des arbitres n'excédant pas 5.019,90 euros entrent donc dans ce champ.

³ Rebaptisé depuis Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (sigle inchangé).

du site du bois de Vincennes, qui englobe les infrastructures « extra-sportives », la rénovation et l'exploitation font l'objet d'un partenariat public-privé (PPP), conclu en décembre 2006 pour une durée de trente ans. Les sommes mobilisées sont importantes et retracées dans le tableau ci-dessous.

Coût du chantier de rénovation de l'INSEP en 2009

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	Prévisions	Engagements	Prévisions	Engagements
Partie « Sud » (équipements sportifs)	15,3	28,2	21,7	20,6
Partie « Nord » (installations extra-sportives)	0	0	3,1	2,8
Total	15,3	28,2	24,8	23,4

Source : projet de loi de règlement et rapport de gestion pour 2009

Le principal écart d'exécution en CP provient de la **reconstruction du parc nautique**, détruit dans un incendie en novembre 2008 (coût de 10 millions d'euros). Ce sinistre s'est également reflété dans la subvention de l'Etat à l'INSEP, passée de 4,4 millions d'euros à 6,9 millions d'euros afin de permettre, notamment, de louer des capacités d'entraînement nautique à l'extérieur de l'institut.

Votre rapporteur spécial reste, bien entendu, très attentif à la maîtrise des coûts de ce chantier, ceux-ci ayant déjà été revus à la hausse à plusieurs reprises. De plus, comme il l'a souligné dans le rapport d'information¹ rendant compte de son contrôle budgétaire sur l'INSEP, la question des conséquences de la forte augmentation des tarifs de l'Institut, en particulier, sur son taux de remplissage, devra également faire l'objet d'un suivi.

5. La performance de la lutte contre le dopage reste problématique

Votre rapporteur spécial a déjà souligné à plusieurs reprises les **résultats relativement décevants** obtenus par les pouvoirs publics au sens large (notamment l'Etat, les fédérations et l'Agence française de lutte contre le

¹ Rapport d'information Sénat n° 403 (2008-2009).

dopage) **en termes de suivi médical des sportifs de haut niveau et des espoirs.**

La tendance s'est, hélas, accentuée en 2009 puisque, selon le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi, seuls 72 % de ces sportifs ont bénéficié d'un suivi médical complet, contre 79 % (77 % pour les espoirs) en 2008, alors même que les prévisions du projet annuel de performances s'établissaient à 95 % (90 % pour les espoirs).

S'il ne s'agit nullement de minimiser la difficulté de l'entreprise, votre rapporteur spécial souligne la **nécessité de renforcer comme il se doit cette action**, indispensable pour préserver la santé des sportifs et l'équité des compétitions.

B. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

1. La forte prédominance des dépenses fiscales

Tout d'abord, votre rapporteur spécial tient à rappeler le poids des dépenses fiscales de ce programme. Celles-ci se sont élevées à **1.441 millions d'euros en 2009, soit près de dix fois le montant des CP consommés.**

Cette dépense est, pour l'essentiel, concentrée sur trois « niches » :

- la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons (960 millions d'euros) ;
- la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (370 millions d'euros) ;
- la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des dons (50 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial souhaite qu'un **bilan de l'efficacité de ces dépenses fiscales conséquentes** soit effectué dans les meilleurs délais. Il devra permettre, en particulier, de déterminer si cette mesure a réellement conduit les donateurs à donner ou à augmenter le montant de leur don.

2. Une « sur-exécution » paradoxale

a) Le Fonds d'expérimentations pour la jeunesse (FEJ), une nouveauté bien dotée

Un « *fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes* » (FEJ) a été créé par l'article 25 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Le même article précise que ce fonds est doté de contributions de l'Etat et de toute personne morale de droit public ou privé qui s'associent pour **définir, financer et piloter un ou plusieurs programmes expérimentaux visant à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de seize**

à vingt-cinq ans. En outre, la loi de finances pour 2010 a habilité le FEJ à financer, à titre expérimental, pour une durée de trois ans, un « *revenu contractualisé d'autonomie et une dotation d'autonomie* ».

La gestion du fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations.

Pour l'exercice passé, le FEJ a été doté de **60 millions d'euros** par l'Etat :

- 30 millions d'euros ouverts par la deuxième loi de finances rectificative pour 2009 (loi n° 2009-431 du 20 avril 2009) ;

- 10 millions d'euros de crédits reportés depuis l'exercice 2008 ;

- 10 millions d'euros de crédits du Fonds social européen (FSE) ;

- et 10 millions d'euros de crédits redéployés en gestion depuis les programmes « Jeunesse et vie associative » et « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales ».

Le financement total de l'Etat devrait s'établir à 150 millions d'euros sur la période 2009-2011. En 2010, la loi de finances a doté le FEJ de 45 millions d'euros de crédits.

b) La gestion de la pénurie pour les autres actions du programme

Hors FEJ, **l'exécution du programme s'est révélée tendue** : 114,9 millions d'euros ont ainsi été consommés sur les 120,2 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances (à comparer également avec les 128 millions d'euros consommés, sur ce périmètre, en 2008).

Au vu de la structure du programme, il s'agit très majoritairement de crédits d'intervention, répartis sur des actions relativement dispersées. La plupart d'entre elles fonctionnent sur le fondement de conventions pluriannuelles d'objectifs avec les bénéficiaires. A cet égard, votre rapporteur souligne que plusieurs de ces conventions ont été renouvelées en 2009 afin de mieux définir les objectifs et les moyens de vérifier leur atteinte. Une telle démarche doit à présent se généraliser, y compris à l'échelon déconcentré.

A l'avenir, **les dépenses liées aux chantiers lancés par le Gouvernement** (FEJ, et surtout service civique, qui entraînera des dépenses contraintes) **sont susceptibles de peser toujours davantage sur les crédits du programme**, alors même que le Premier ministre a annoncé la diminution de 10 %, en trois ans, de l'ensemble des dépenses d'intervention de l'Etat.

C. LE PROGRAMME 210 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »

Par construction, les dépenses de personnel (titre 2) restent prépondérantes au sein de ce programme, support de l'ensemble de la

mission : celles-ci ont ainsi représenté, en 2009, 88,3 % des CP consommés du programme (soit 383,4 millions sur 433,9 millions d'euros).

A cet égard, la consommation des emplois du programme 210 s'est élevée à 6.628 ETPT (et même 6.616 ETPT sur le périmètre de la loi de finances) pour un plafond d'emplois voté par le Parlement de 6.814 ETPT. Ce sont donc ainsi **198 emplois qui n'ont pas été consommés**.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des emplois au cours de l'année écoulée.

Evolution des emplois du programme 210 au cours de l'année 2009

(en ETPT)

Catégorie d'emploi	Sorties	Dont départs en retraite	Entrées	Dont mouvements entre programmes du ministère	Schéma d'emplois du programme
Personnels d'encadrement et d'inspection	33	24	6	0	- 27
Personnels techniques et pédagogiques	185	135	121	0	- 64
Personnels d'administration, de maintenance et de santé	106	83	23	0	- 83
Total	324	242	150	0	- 174

Source : projet de loi de règlement et rapport de gestion pour 2009

Le ministère de la santé et des sports justifie cette non-saturation des emplois :

- par un retard dans l'organisation de certains concours ;
- par une **gestion prudente des emplois dans un contexte de réforme administrative territoriale** ;
- de manière générale, par un pilotage destiné à **assurer l'atteinte des objectifs fixés pour 2011**, même si l'effet de certaines mesures (comme la réorganisation des Centres régionaux d'éducation physique et de sport) devait être décalé dans le temps.

Les autres dépenses du programme n'appellent pas de commentaire particulier de votre rapporteur spécial.

MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »

M. Serge Dassault, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION	489
A. UN SOLDE BUDGÉTAIRE FORTEMENT IMPACTÉ PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE	489
1. <i>Des dépassements de crédits importants par rapport à la loi de finances initiale</i>	489
2. <i>Une modification substantielle de la trajectoire financière fixée dans le cadre de la programmation pluriannuelle</i>	491
B. LES PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE LA PRÉVISION EN LOI DE FINANCES INITIALE ET L'EXÉCUTION POUR 2009	492
1. <i>Le plan de relance : une contribution de 703 millions d'euros aux crédits de la mission</i>	492
2. <i>Un déficit persistant d'encadrement et d'évaluation des dépenses fiscales</i>	493
3. <i>Le remboursement de la dette à l'égard des organismes de sécurité sociale</i>	494
C. UNE ÉVALUATION TOUJOURS IMPARFAITE DE LA PERFORMANCE	494
1. <i>Des résultats insatisfaisants</i>	494
2. <i>Un dispositif de performance encore peu opérationnel</i>	496
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	497
A. PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »	497
1. <i>Les motifs de régulation budgétaire</i>	497
2. <i>Des dispositifs de collecte d'information encore « immatures »</i>	499
B. PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »	499
1. <i>Des dépassements importants de crédits d'investissement</i>	499
2. <i>Une dérive des principales dépenses fiscales</i>	500
C. PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »	501
1. <i>Une exécution budgétaire conforme à la prévision</i>	501
2. <i>Un mouvement budgétaire pour solder les dépenses effectuées en 2008 pour l'organisation des élections prud'homales</i>	501
D. PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »	501
1. <i>Des dépenses de personnels conformes au plafond d'emploi</i>	501
2. <i>Un exemple très limité de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique</i>	503

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

La mission « Travail et emploi » est constituée de quatre programmes :

- deux sont placés sous l'autorité du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Les programmes 102 « *Accès et retour à l'emploi* » et 103 « *Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi* », dotés respectivement de 6,03 milliards et de 5,25 milliards d'euros de CP, concentrent 92,8 % du budget de la mission ;

- deux sont sous l'autorité du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville. Le programme 111 « *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* » a été doté en LFI de 86,1 millions d'euros de CP et le programme 155 « *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* », qui assure la fonction de soutien de la mission en regroupant les dépenses de personnel (titre 2), a reçu 790,4 millions d'euros.

Les montants votés en loi de finances initiale (LFI) s'élevaient à 12,07 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 12,16 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ces montants ont toutefois fait l'objet de profonds aménagements en cours d'année en raison de la crise économique.

A. UN SOLDE BUDGÉTAIRE FORTEMENT IMPACTÉ PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE

1. Des dépassements de crédits importants par rapport à la loi de finances initiale

La loi de finances pour 2009 prévoyait une baisse de 5,4 % du budget de la mission « Travail et emploi » par rapport à 2008. En réalité, les crédits effectivement consommés se sont établis à 13,7 milliards d'euros en AE et CP, soit un niveau supérieur de 12 % à celui des crédits votés en LFI. En raison de la crise économique, près de 1,5 milliard d'euros de crédits supplémentaires ont été ouverts sur le volet « emploi » de la mission (programmes 102 et 103).

Toutefois, la Cour des comptes a constaté que malgré un contexte de dérive importante du taux de consommation par rapport aux crédits votés en LFI, la sincérité de l'exécution budgétaire n'a pas été altérée et s'est même améliorée : « *l'écart entre les crédits exécutés et les crédits prévus en LFI est, une fois neutralisé l'effet de quelques dépenses non récurrentes financées en LFI, plus réduit que les années précédentes* »¹. A cet égard, le taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts s'établit à plus de 98 %.

¹ Note sur l'exécution budgétaire (NEB) « Mission Travail et emploi (exercice 2009) – Cour des comptes, mai 2010.

Données générales d'exécution de la mission « Travail et emploi » en 2009

(en euros)

Programmes	Crédits votés		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale		Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts	
	en loi de finances initiale		(intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)				(en %)		(en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
102 - Accès et retour à l'emploi	5 977 104 824	6 030 646 184	6 290 488 851	6 209 662 774	6 253 055 608	6 182 063 903	104,62%	102,51%	99,40%	99,56%
103 - Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 245 789 914	5 253 989 914	6 755 389 563	6 771 104 992	6 628 672 097	6 597 183 359	126,36%	125,57%	98,12%	97,43%
111 - Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	48 687 336	86 107 336	55 031 168	88 514 939	49 367 701	84 457 834	101,40%	98,08%	89,71%	95,42%
155 - Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi e du travail	803 218 401	790 418 401	838 745 416	823 271 334	791 347 719	786 993 687	98,52%	99,57%	94,35%	95,59%
Total	12 074 800 475	12 161 161 835	13 939 654 998	13 892 554 039	13 722 443 125	13 650 698 783	113,65%	112,25%	98,44%	98,26%

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

Le solde des ouvertures de crédits s'est révélé particulièrement important puisque 1,7 milliard d'euros en CP ont, en cours d'année 2009, abondé les crédits de la mission d'abord au titre du plan de relance (703,5 millions d'euros), puis dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2009 (971 millions d'euros).

Les dépassements de crédits concernent uniquement les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » (6,2 milliards d'euros consommés au lieu de 6 milliards votés en LFI) et 103 « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi » (6,59 milliards d'euros consommés au lieu de 5,26 milliards votés en LFI).

Au total, si les dépenses de personnel et de fonctionnement ont été réduites de près de 14 %, les dépenses d'intervention se sont élevées à 11,3 milliards d'euros, soit un dépassement de crédits de 1,7 milliard d'euros (+ 17 %).

2. Une modification substantielle de la trajectoire financière fixée dans le cadre de la programmation pluriannuelle

La progression des dépenses au-delà de la prévision a sorti, de manière substantielle (+ 1,49 milliard d'euros) – l'exécution du budget de l'année 2009 de l'épure tracée par la loi de programmation pluriannuelle des finances publique. Le tableau présenté ci-dessous montre que cette « dérive » de la trajectoire triennale se poursuit dans la prévision de dépenses pour 2010.

Programmation pluriannuelle de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement (hors contribution au CAS Pensions)		
	2009	2010	2011
Loi de programmation des finances publiques	12,01	10,57	10,34
Loi de finances initiale	12,01	11,28	-
Exécution budgétaire	13,50	-	-
Ecart (exécution / LPFP)	+ 1,49	-	-

Source : Commission des finances d'après le rapport annuel de performance « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2009 et projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le plan de relance a mis en place un volet « emploi » doté de 1,3 milliard d'euros, dont une partie a été transférée à la mission « Travail et emploi » (*cf. infra*), contribuant pour une large part à l'écart enregistré entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution pour 2009.

B. LES PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE LA PRÉVISION EN LOI DE FINANCES INITIALE ET L'EXÉCUTION POUR 2009

1. Le plan de relance : une contribution de 703 millions d'euros aux crédits de la mission

Au total, les crédits transférés aux programmes 102 et 103, depuis le programme 316 de la mission « Plan de relance », se sont élevés à 703,5 millions d'euros, soit 5,5 % des 12 968 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale et les lois de finances rectificatives successives au titre de ces deux programmes.

Taux de consommation des crédits transférés par la mission « Plan de relance »

	Crédits transférés du P316 AE=CP	Consommation AE au 31.12.2009	Consommation CP au 31.12.2009	Taux de consommation AE	Taux de consommation CP
Renforcement de dispositifs existants					
Contrat d'accompagnement dans l'emploi - majoration du taux à 90 %	253 000 000	253 000 000	253 000 000	100,0 %	100,0 %
Insertion par l'activité économique	18 500 000	7 679 714	7 679 714	41,5 %	41,5 %
Chômage partiel	338 000 000	288 844 603	272 758 583	85,5 %	80,7 %
FNE formation	51 000 000	12 731 631	8 977 292	25,0 %	17,6 %
GPEC/EDEC	30 000 000	29 706 988	15 652 626	99,0 %	52,2 %
Création de nouveaux dispositifs					
Ecole de la 2 ^{ème} chance	9 000 000	7 416 425	3 737 014	82,4 %	41,5 %
Fonds national de revitalisation territoriale	4 000 000	3 000 000	3 000 000	75,0 %	75,0 %
Total	703 500 000	602 379 361	564 805 229	85,6 %	80,3 %

Source : DGEFP

Se situant autour d'une moyenne de 80 %, les taux de consommation des crédits du plan de relance sont très inégaux selon les catégories de dispositifs financés. Les mesures d'application immédiates telles que la majoration du taux de prise en charge par l'Etat des contrats d'accompagnement dans l'emploi et le financement du chômage partiel ont été rapidement mises en œuvre alors que les crédits consacrés à des actions de formation s'inscrivent dans une durée qui dépasse l'annualité budgétaire, expliquant ainsi le différentiel, du simple au double, dans la consommation des CP et des AE.

2. Un déficit persistant d'encadrement et d'évaluation des dépenses fiscales

Avec une estimation de 10,85 milliards d'euros pour 2009, les dépenses fiscales au titre de la mission « Travail et emploi » représentent l'équivalent de 79 % des crédits budgétaires de la mission et sont en augmentation de 7 % par rapport à 2008 : elles passent de 10,1 milliards d'euros en 2008 à 10,8 milliards d'euros en 2009.

Cette dérive souligne la nécessité d'une meilleure maîtrise de l'évaluation des pertes de recettes de l'Etat. Celle-ci est d'autant plus nécessaire que les différentiels entre estimation et actualisation des chiffreages pour 2009 ne font l'objet d'aucune justification dans le rapport annuel de performances. Or, la progression de certaines dépenses est importante (crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, heures supplémentaires, crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage).

L'évaluation des dix principales dépenses fiscales de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Chiffrage pour 2007	Chiffrage pour 2008	Chiffrage estimatif pour 2009	Chiffrage actualisé pour 2009	Evaluation dans le RAP 2008	Evaluation dans le RAP 2009
Prime pour l'emploi	4 520	4 480	3 900	3 900	Non	Non
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	-	1 495	1 500	1 700	Oui	Non
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	2 190	1 110	1 200	1 200	Oui	Non
Exonération au titre des heures supplémentaires	-	220	900	1 200	Non	Non
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	740	820	790	820	Non	Non
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	500	550	600	600	Oui	Non
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	370	420	330	430	Non	Non
Exonération du salaire des apprentis	210	240	270	340	Non	Non
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	200	200	240	220	Non	Non
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	115	120	120	120	Non	Non

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances « Travail et emploi » annexés aux projets de loi de règlement pour 2008 et 2009

Alors que votre rapporteur spécial s'était félicité de l'effort de pédagogie dont ont fait preuve les responsables de programme dans le RAP pour 2008, en présentant une évaluation de trois « *dépenses fiscales à forts enjeux* » (le crédit et la réduction d'impôt sur le revenu pour l'emploi d'un salarié à domicile ainsi que l'exonération de TVA pour les associations agréées de services à la personne), cette rubrique a été supprimée dans le RAP pour 2009. Dans le principe, il s'agit d'une régression d'autant plus regrettable que le chantier d'encadrement et de rationalisation des dépenses fiscales constitue un paramètre majeur de l'équilibre des finances publiques.

La recommandation, formulée l'année dernière, visant à **étendre**, de manière systématique et suivie, **à l'ensemble des dispositifs fiscaux dérogatoires le principe d'une évaluation détaillée et associée à un indicateur de performance**, dûment renseigné, est donc réitérée.

3. Le remboursement de la dette à l'égard des organismes de sécurité sociale

971 millions d'euros de crédits ont été affectés au remboursement de la dette contractée auprès des organismes de sécurité sociale au titre des compensations des exonérations de charges des exercices antérieurs.

Ce remboursement n'a toutefois pas permis d'apurer la totalité de la dette de l'Etat à l'égard des organismes de protection sociale. Celle-ci s'élevait encore à la fin 2009 à 1,02 milliard d'euros, ce montant comprenant des éléments très anciens (405,35 millions d'euros au titre des allègements généraux antérieurs à 2006). Hors allègements généraux, les autres dettes, soit 619,9 millions d'euros, correspondaient à des régularisations au titre de la compensation des exonérations ciblées, principalement en faveur de l'ACOSS (253 millions d'euros), de l'ARRCO (309 millions d'euros), de la CCMSA (45 millions d'euros) et de l'Unedic (12,9 millions d'euros).

C. UNE ÉVALUATION TOUJOURS IMPARFAITE DE LA PERFORMANCE

1. Des résultats insatisfaisants

Votre rapporteur spécial avait, dès l'examen du projet de loi de règlement pour 2006, souligné l'« hypertrophie » de la batterie d'indicateurs et la nécessité d'en réduire globalement le nombre : entre 2006 et 2009 le nombre d'objectifs a été ramené de 37 à 19 et celui des indicateurs de 95 à 54.

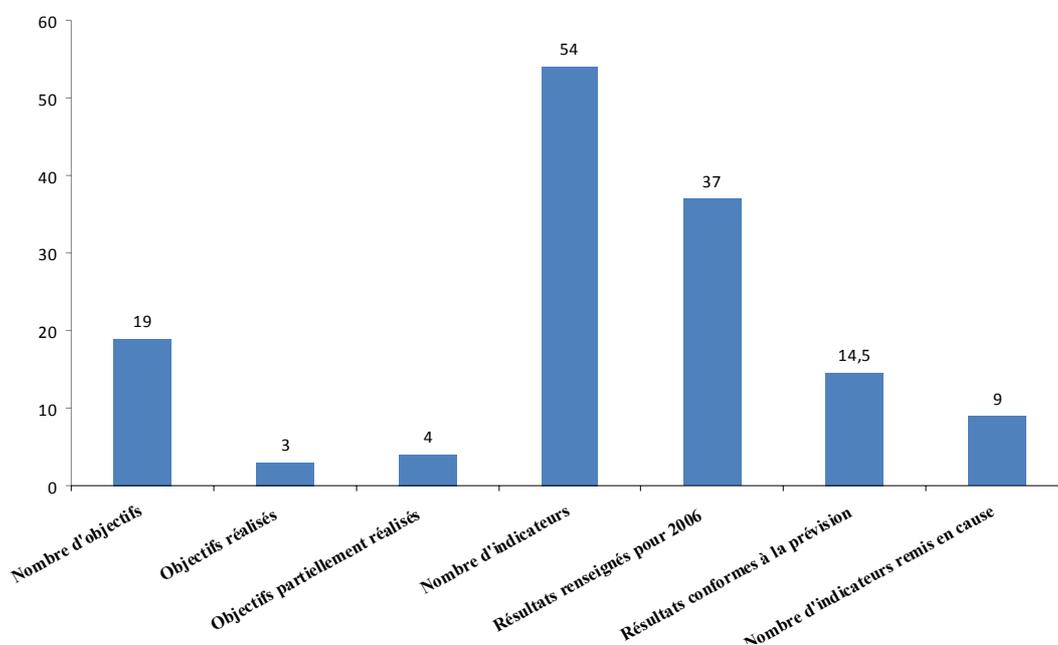
Mais outre le constat effectué par la Cour des comptes sur le fait que « *les indicateurs de performances de la LOLF manquent encore de*

stabilité dans le temps et continuent à ne pas être, en pratique, utilisés pour la gestion »¹, les résultats demeurent insatisfaisants.

En 2009, seulement **7 objectifs ont été totalement ou partiellement atteints**, contre 17 en 2008, et 14,5 indicateurs sur 54 sont conformes ou supérieurs à la prévision de performance, soit un ratio de réussite de 27 %, contre 35 % en 2008².

De plus, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, le **nombre d'indicateurs non renseignés** demeure trop important (31 %) : Ainsi, il n'y a aucune évaluation de l'efficacité des dispositifs emblématiques de la mission tels que la prime pour l'emploi et le taux de retour durable à l'emploi des bénéficiaires des contrats aidés.

Synthèse des résultats des objectifs et des indicateurs de performance pour la mission « Travail et emploi »



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

La mesure de la performance continue à se heurter à l'insuffisance de recul en données stabilisées pour les nouveaux dispositifs – c'est la raison pour laquelle les indicateurs relatifs à l'action de Pôle emploi ne sont pas renseignés – et au déficit de fiabilité des données chiffrées en provenance d'enquêtes ou de sondages : 9 indicateurs ont ainsi été modifiés ou supprimés dans le projet annuel de performances pour 2010.

¹ Note sur l'exécution du budget 2009 de la mission « Travail et emploi » – Cour des comptes, mai 2010.

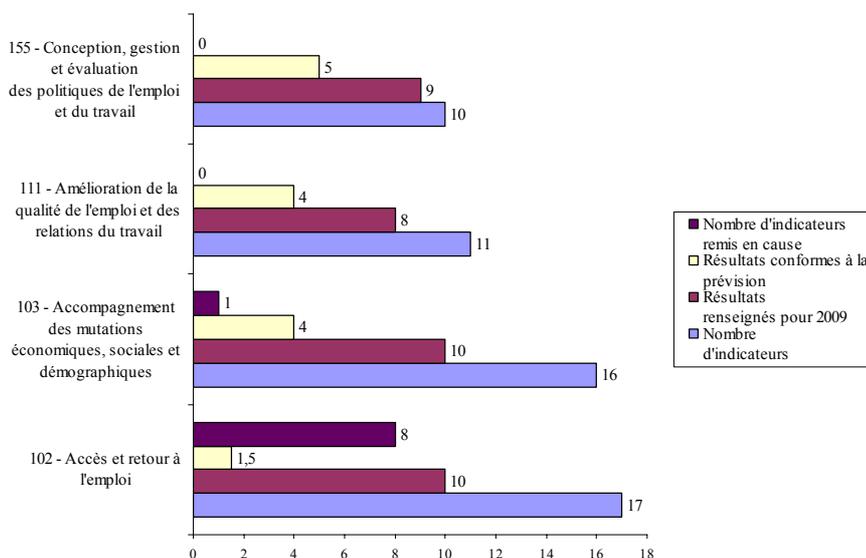
² Le bilan de la performance stagne puisque cette proportion était de 25 % en 2006 et 30 % en 2007.

2. Un dispositif de performance encore peu opérationnel

Malgré l'effort de rationalisation du dispositif d'évaluation, le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a souligné que, sur les dix indicateurs du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », six manquent encore de fiabilité. Il considère également que « *ce manque de fiabilité des indicateurs s'explique par un défaut d'appropriation qui résulte lui-même de leur manque d'utilité opérationnel* »¹. Le nombre d'indicateurs dont les résultats sont jugés conformes à la prévision ne doit pas masquer la fragilité qualitative de certains items : le « *taux de satisfaction des usagers suite à un contact de moins d'un an avec les DIRECCTE* » et le « *taux de satisfaction des travaux d'études, statistiques et de recherche* » résultent d'enquêtes que les auditeurs considèrent comme dépourvues de fiabilité.

Le tableau ci-dessous présente, pour chaque programme, le nombre total d'indicateurs et, parmi les indicateurs qui ont été renseignés, le nombre de ceux dont les résultats sont conformes à la prévision.

Résultats des indicateurs de performance par programme



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2009

Le nombre important d'indicateurs remis en cause au sein du programme 102 – par modification ou suppression dans le PAP 2010 – illustre l'instabilité du dispositif d'évaluation.

¹ *Audit du dispositif de performance du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » de la mission « Travail et emploi » - Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), n°109, mai 2010.*

Cette difficulté d'appréciation de la performance peut être étendue à l'ensemble de la mission, qu'elle repose sur les défauts des systèmes d'information, la difficulté de construction ou de renseignement d'un indicateur (*cf. infra*).

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »

1. Les motifs de régulation budgétaire

Le solde des ouvertures de crédits intervenues sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » s'est élevé à 179 millions d'euros (6,209 milliards d'euros ouverts pour 6,03 milliards votés en LFI).

a) Le financement des mesures du plan de relance et des contrats aidés.

Les mouvements de crédits réglementaires intervenus au cours de la gestion 2009 portent sur 280,5 millions d'euros transférés depuis le programme 316 de la mission « Plan de relance de l'économie » au titre de la majoration du taux de prise en charge des contrats aidés dans le secteur non-marchand, de l'insertion par l'activité économique et des écoles de la deuxième chance dont l'exécution budgétaire a été exposée plus haut.

S'agissant plus particulièrement de la consommation des crédits alloués aux contrats aidés, dont votre rapporteur spécial souligne depuis l'examen du budget pour 2006 la sous-budgétisation chronique, l'exécution du budget pour 2009 met en lumière un dépassement des crédits initialement votés de 174 millions d'euros.

CONTRATS AIDES - Evolution 2005-2009

Volumes financiers (en M€) AE=CP	2005		2006		2007		2008		2009	
	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	438,60	336,29	939,09	1 418,71	962,25	1 536,99	791,40	1 038,32	960,30	1 218,45
Contrats initiative emploi (CIE)			418,41	415,46	303,40	231,35	202,55	67,07	158,15	175,91
Contrats d'avenir (Cav)	383,00	24,61	747,00	302,53	623,46	536,76	454,93	476,58	498,66	455,57
TOTAL	438,60	336,29	1 357,50	1 834,16	1 265,65	1 768,34	993,95	1 105,39	1 118,45	1 394,35

Volumes physiques (nombre d'entrées)	2005		2006		2007		2008		2009*	
	LFI	Réalisé								
Contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	230 000	137 220	120 000	274 536	160 000	266 390	153 334	186 443	220 000	268 704
Contrats initiative emploi (CIE)		87 792	50 000	80 130	40 000	37 600	75 000	35 640	50 000	58 544
Contrats d'avenir (Cav)	80 000	18 509	200 000	105 458	100 000	124 231	76 666	109 388	110 000	99 491
TOTAL	230 000	225 012	170 000	354 666	200 000	303 990	228 334	222 083	270 000	327 248

* En 2009, les crédits et objectifs de réalisations physiques sont présentés hors plan de relance

Source : DGEFP

Des mesures exceptionnelles ont été prises dans le cadre du plan de relance portant sur les contrats aidés¹ :

- principalement la majoration du taux de subventionnement des contrats aidés non marchands (CAE) de 70 % à 90 % du SMIC pour tous les contrats signés à compter du 1^{er} avril 2009 ;

- puis, afin de maintenir la dynamique soutenue de prescription des contrats aidés dans le secteur non marchand (CAE et Cav) au cours du second semestre 2009, l'augmentation de la programmation des contrats non marchands au-delà des flux annuels prévus en LFI 2009, ce qui s'est traduit par un nombre supplémentaire de 38 000 contrats.

Il faut également souligner que le programme 306 du plan de relance a par ailleurs directement financé la programmation d'une enveloppe supplémentaire de 41 777 contrats initiative emploi (CIE) destinés aux jeunes et de 15 637 CAE dits « passerelles » pour des montants respectifs de 63,8 millions d'euros et 50 millions d'euros.

b) La réduction de la subvention de l'Etat pour Pôle emploi

La loi de finances rectificative pour 2009 a procédé à une annulation de 135 millions d'euros en CP au titre de la **réduction de la subvention pour charge de service public de Pôle emploi**. L'exécution budgétaire montre que la dotation de l'Etat a été inférieure de 187 millions d'euros à la prévision votée en loi de finances initiale, soit 1 173 millions d'euros au lieu de 1 360 millions d'euros².

Cette sous-consommation peut paraître surprenante dans la mesure où l'année 2009 était le premier exercice budgétaire de Pôle emploi. Le rapport annuel de performance indique que cette année de fonctionnement et de déploiement a été difficile, « *cumulant la complexité de nombreux chantiers d'organisation (ressources humaines, immobilier, définition de l'offre de service et de ses conditions de délivrance) et un contexte économique défavorable se traduisant par l'afflux d'inscription de demandeurs d'emploi* ». Par ailleurs, votre rapporteur spécial avait relevé dès 2008 que le surcoût d'un rapprochement de l'ANPE et de l'assurance chômage, qui concerne près de 1 600 agences et 42 000 employés, pouvait atteindre 350 millions d'euros³.

Toutes choses égales par ailleurs, la sous-consommation des crédits de paiement alloués au financement des **maisons de l'emploi** (72,25 millions d'euros au lieu de 95,51 millions prévus en LFI) apparaît, en revanche,

¹ Décret de transfert n° 2009-1459 du 27 novembre 2009 d'un montant de 253 millions d'euros du programme 316 de la mission « Plan de relance » vers le programme 102.

² Il convient de préciser que l'Unedic a également revu à la baisse le financement apporté à Pôle emploi, celui-ci étant inférieur de 324 millions d'euros à la dotation prévue de 2 936 millions d'euros.

³ Rapport d'information n° 409 (2007-2008) « Fusion ANPE - UNEDIC : Quel calendrier et quel coût pour la réforme du service public de l'emploi ».

totalelement justifiée, dans la mesure où, depuis la création de Pôle emploi, le Gouvernement a entrepris de redéfinir leurs missions sur la base d'un nouveau cahier des charges. Votre rapporteur spécial encourage un redéploiement de ce dispositif au profit de Pôle emploi et des missions locales. C'est pourquoi il souhaite **le gel de tout nouvel investissement en faveur des maisons de l'emploi et une réduction de la participation financière de l'Etat pour le fonctionnement des structures existantes.**

2. Des dispositifs de collecte d'information encore « immatures »

Selon les réponses apportées à votre rapporteur spécial par la DGEFP, en dépit des efforts portés sur les systèmes d'information, des difficultés à renseigner certains indicateurs subsistent, du fait de la disponibilité tardive de la donnée ou parfois même de l'incapacité à l'obtenir en raison d'un traitement de l'information non disponible. C'est le cas notamment :

- des indicateurs reposant sur le résultat d'enquêtes auprès de publics. Les enquêtes de la DARES et de l'INSEE ne permettent toujours pas de mesurer les taux de retour à l'emploi des publics prioritaires (bénéficiaires de minima sociaux, travailleurs handicapés, bénéficiaires de contrats aidés) et des bénéficiaires de la prime pour l'emploi ;

- de certains indicateurs permettant de mesurer l'action de Pôle emploi. Le nouvel opérateur n'est pas en mesure, pour des raisons imputables à la fusion des systèmes d'information des réseaux de l'ANPE et des Assédic, de définir le coût d'une « *mise en relation positive* », ni d'identifier les prestations d'accompagnement ou le nombre de seniors de plus de cinquante ans ayant bénéficié de cette « *mise en relation positive* ».

B. PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »

1. Des dépassements importants de crédits d'investissement

Les dépassements de crédits opérés sur le programme 103 « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi » sont les plus importants de la mission « Travail et emploi » : 6,59 milliards d'euros consommés au lieu de 5,26 milliards votés en LFI, soit 1,33 milliard d'euros de surconsommation.

Les deux postes d'ouvertures supplémentaires de crédits sont les suivants :

- 423 millions d'euros issus du programme 316 de la mission « Plan de relance » pour le financement des mesures de renforcement de l'activité partielle, du FNE-formation, du fonds national de revitalisation territoriale et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;

- 971 millions d'euros pour le remboursement aux organismes de sécurité sociale de 593 millions d'euros de dettes sur les exercices antérieurs et 378 millions d'euros d'avances au titre de l'exercice 2009. Les dépenses au titre des exonérations de charges pour les contrats d'apprentissage se sont élevées à 1,65 milliard d'euros en 2009 au lieu de 1,04 milliard voté en loi de finances initiale.

2. Une dérive des principales dépenses fiscales

Une forte divergence apparaît entre prévision et exécution : sur les dépenses fiscales du programme 103, la dérive en exécution est supérieure à 600 millions d'euros. La plus grande partie de cette différence s'explique par deux dispositifs :

- le crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois (+ 200 millions d'euros par rapport à la prévision initiale) ;

- l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires au titre de la loi TEPA (+ 300 millions d'euros par rapport à la prévision initiale).

Il convient d'autant plus de regretter l'absence d'évaluation de ces dépenses fiscales dans le RAP pour 2009, que la variation à la hausse enregistrée entre la prévision et l'exécution pour ce qui concerne l'avantage fiscal sur le revenu des heures supplémentaires peut apparaître paradoxale dans la mesure où, selon l'ACOSS, malgré « *la faible longueur des séries ne permettant pas encore de procéder à une correction des variations saisonnières* », le nombre des heures supplémentaires enregistrées en 2009 est en recul dans tous les grands secteurs d'activité¹.

En réalité, la dépense fiscale actualisée pour 2009 (1,2 milliard d'euros) afférente aux heures supplémentaires correspond à l'avantage en impôt sur les revenus de l'année 2008. Or, **le nombre d'heures supplémentaires ayant donné lieu à exonération a effectivement progressé tout au long de l'année 2008** avant de reculer, du fait de la crise, au cours du premier trimestre 2009.

¹ « Sur l'année 2009, le montant des exonérations TEPA est de 2,7 milliards d'euros, dont 2,1 milliards d'euros au titre des exonérations de cotisations salariales et 0,6 milliard d'euros au titre des réductions de cotisations patronales. Cela correspond à un volume de 676 millions d'heures supplémentaires, contre 727 millions en 2008, soit une baisse de 7 % en moyenne annuelle. Dans les TPE qui sont plus fréquemment restées à 39 heures, la réduction n'est que de 0,6 %, à comparer à la baisse de 9 % dans les entreprises de plus de 10 salariés et même de 13 % dans les entreprises de plus de 2000 salariés. » (source : ACOSS-STAT n°98 – février 2010)

Evolution du nombre d'heures supplémentaires en 2008 et 2009

	Nombre d'entreprises ayant déclaré des heures supplémentaires	Nombre d'heures supplémentaires (en millions d'heures)
1 ^{er} trimestre 2008	1 512 665	173,1
2 ^{ème} trimestre 2008	1 529 571	183,8
3 ^{ème} trimestre 2008	1 534 504	183,7
4 ^{ème} trimestre 2008	1 566 346	186,3
1 ^{er} trimestre 2009	1 544 813	165,6
2 ^{ème} trimestre 2009	1 549 820	166,6
3 ^{ème} trimestre 2009	1 551 424	167,5
4 ^{ème} trimestre 2009	1 553 972	176,6

Source : Acooss-Urssaf

C. PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »

1. Une exécution budgétaire conforme à la prévision

Le programme 111 « *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* » doté en LFI de 48,6 millions d'euros en AE et de 86,1 millions d'euros de CP a fait l'objet d'un taux de consommation de crédits de 95 % en CP, soit 84,4 millions d'euros.

2. Un mouvement budgétaire pour solder les dépenses effectuées en 2008 pour l'organisation des élections prud'homales

L'arrêté du 30 mars 2009 portant report de crédits a ouvert au programme 111 des crédits d'un montant de 7,4 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP, intégralement consommés, afin d'abonder la ligne budgétaire « Elections prud'homales » dont la dotation 2009 n'était pas suffisante pour payer l'ensemble des dépenses et procéder à la délégation aux préfetures des montants de crédits nécessaires pour solder les frais engagés auprès de prestataires extérieurs pour procéder aux opérations de mise sous pli de la propagande électorale.

D. PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »

1. Des dépenses de personnels conformes au plafond d'emploi

Le programme 155 « *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* », réunit les moyens en personnels (dépenses de titre 2) des trois directions centrales relevant du ministère en charge du travail (direction générale du travail, DARES et DAGEMO), du réseau des services

déconcentrés au sein des nouvelles DIRECCTE ainsi que les moyens de fonctionnement et d'investissement de ces entités.

Il regroupe 790,4 millions d'euros de crédits votés en LFI (hors ouvertures et annulations). 786,99 millions d'euros ont été consommés en 2009.

Ces crédits sont ventilés sur trois actions « miroirs », destinées à financer les dépenses de personnels des programmes 102, 103 et 111 de la mission, et deux actions de soutien (« Soutien » et « Etudes »). Mais si la création d'un budget opérationnel de programme (BOP) « Masse salariale » dédié à la gestion des dépenses de titre 2, et piloté par le directeur de la DAGEMO, constitue un élément de progrès dans la gestion des effectifs, notamment dans un contexte de réduction des emplois, le CIAP a considéré dans son audit que la ventilation entre programmes des crédits de titre 2 est « *sujette à caution* » : les modalités de déversement des crédits de personnels sont déterminées *ex ante* et au prorata des effectifs affectés à chaque programme sans prendre en compte le fait que le coût complet par agent peut différer selon les programmes.

Néanmoins, il n'est pas certain qu'une telle recommandation, par ailleurs complexe à mettre en œuvre, améliorerait la lisibilité de l'information relative à l'utilisation des crédits de titre 2. En 2009, l'exécution est restée conforme au plafond du programme ministériel d'autorisation d'emploi (PMAE). Le tableau ci-dessous présente les mouvements de personnels par structures administratives en 2007, 2008 et 2009, en distinguant les administrations centrales (AC) et les services déconcentrés (SD). Sur 587,5 millions d'euros de crédits de titre 2 ouverts en LFI, 575,19 millions d'euros ont été consommés par 10 603 ETPT.

Mouvements de personnels (ETP) du programme 155 :

	2007	2008	2009
PMAE	10 457	10 186	10 863
Exécution	10 407	10 151	10 603

Entrées	2007	2008	2009
AC	313	234	211
SD	398	400	201
Total	711	634	412

Sorties	2007	2008	2009
AC	208	133	212
SD	457	490	421
Total	666	623	633

2008 : transfert de la DGEFP et les structures associées (-271 ETPT) au Ministère de l'économie

2009 : fusion des services de l'inspection du travail, des transports et de l'agriculture (+683 ETPT)

Source : DAGEMO

2. Un exemple très limité de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique

Par arrêté du 30 mars 2009 portant reports de crédits, les crédits ouverts du programme 155 ont été abondés de 13,05 millions d'euros en AE et 2,36 millions d'euros en CP.

Ces reports de crédits de 2008 vers 2009 ont essentiellement été destinés à compléter le financement de la contribution annuelle du programme 155 aux GIP « Maisons Départementales des Personnes Handicapées » (MDPH), prévue dans la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

En matière de personnel, seules la rémunération des médecins et la compensation des départs en retraite d'agents de l'État mis à disposition et non remplacés étaient budgétées en loi de finances initiale 2009. Afin de satisfaire à l'intégralité de ses engagements auprès des MDPH, le Gouvernement a étendu la compensation à l'ensemble des vacances de postes non pourvus par des agents de l'État.

A cet effet, un **mouvement de fongibilité asymétrique (du titre 2 vers le titre 6) de 5,17 millions d'euros** est venu abonder les crédits d'intervention, gagé par des gels d'emplois sur le programme.

Il convient de remarquer que **ce transfert de crédits, récurrent depuis 2006, reste très limité et ne s'inscrit que d'un point de vue formel et comptable dans le champ de la fongibilité asymétrique**. En effet, celle-ci a pour objet de rendre possible au sein d'un programme le transfert de dépenses de personnel vers des dépenses d'investissement, orientant de ce fait la gestion publique vers une meilleure efficacité de l'allocation des ressources de l'État¹. Cette logique n'est pas respectée puisque, *in fine*, le mouvement opéré en 2009 a pour but de financer des dépenses de personnel des MDPH non budgétées en loi de finances initiale.

Le compte-rendu de l'audition, le 15 juin 2010, de Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2009 (Mission « Travail et emploi ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100614/fin.html#toc4>

¹ Cette fongibilité est dite asymétrique car le mouvement inverse n'est pas possible : d'autres crédits (intervention, investissement) ne peuvent alimenter des dépenses de personnel.

MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial

I. APERCU GÉNÉRAL DE LA MISSION	505
A. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE MIS À MAL PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE	505
B. UNE ÉVALUATION EN AMÉLIORATION	507
C. L'APPORT DU PLAN DE RELANCE	508
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	509
A. PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »	509
1. <i>Un dépassement important des crédits initiaux</i>	509
2. <i>Vers une meilleure maîtrise des dépenses</i>	510
B. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »	511
1. <i>Une exécution budgétaire très satisfaisante</i>	511
2. <i>Le rôle déterminant des opérateurs du programme</i>	512
C. PROGRAMME 109 « AIDE A L'ACCÈS AU LOGEMENT »	513
1. <i>Une très forte augmentation des dépenses</i>	513
2. <i>Les mauvais résultats des indicateurs de performance</i>	514
D. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »	514
1. <i>Un taux de consommation qui progresse difficilement</i>	514
2. <i>Un programme sous tension</i>	516

III. APERCU GÉNÉRAL DE LA MISSION

A. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE MIS À MAL PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE

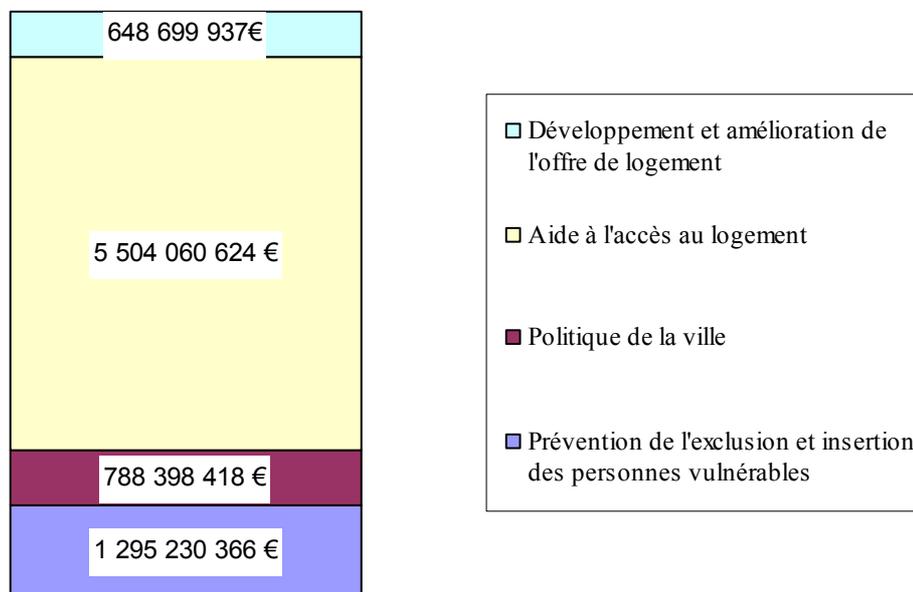
Les crédits votés en loi de finances initiale de la mission « Ville et logement » s'élevaient, en 2009, à 7.627 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 7.359 millions d'euros de crédits de paiement (CP). Représentant 3,1 % du budget général de l'Etat, en coûts complets, ces crédits sont répartis en quatre programmes :

- le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables », rattaché à la mission à compter de 2009 et dont le responsable est le directeur général de la cohésion sociale ;

- le programme 147 « Politique de la ville » exécuté sous la responsabilité du secrétaire général du comité interministériel des villes ;

- deux programmes relevant de la politique du logement : 109 « Aide à l'accès au logement » et 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » exécutés sous la responsabilité du directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature.

Crédits de paiement consommés en 2009 par programme (en euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances 2009 « Ville et logement »

L'exécution budgétaire 2009 n'a pas respecté les montants plafonds de crédits alloués à la mission aux termes de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

La « dérive » des **aides au logement**, prévisible compte tenu du contexte économique, est à l'origine de la plus grande part du dépassement constaté (559 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts à ce titre par la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009).

Le dérapage des aides au logement, qui explique à lui seul 96,8 % de l'écart entre les crédits inscrits en loi de finances initiale et les crédits consommés, pour l'ensemble de la mission « Ville et logement », fait peser un doute sérieux sur la capacité à respecter les engagements de la programmation triennale.

Mission « Ville et logement » - Programmation triennale

(en milliards d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Programmation pluriannuelle	7,63	7,30	7,28	7,66	7,53	7,37
Loi de finances initiale	7,62	7,69		7,65	7,80	
Exécution	8,33			8,23		
Ecart (exécution/LFI)	+0,707			+ 0,577		

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009

D'ores-et-déjà, la **loi de finances pour 2010** a prévu un **dépassement d'un montant de 423 millions d'euros** du plafond, prévu dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2009-2011, au titre de la subvention d'équilibre versée par l'Etat au Fonds national d'aide au logement (FNAL).

Au-delà de l'échéance 2011, un autre risque se profile que souligne le rapport du contrôle budgétaire et comptable ministériel : « *Le **troisième risque** est moins permanent. Il est propre au **financement du logement**. Depuis 2009, la contribution du « 1% logement », devenu « Action logement », a été substituée au financement budgétaire dans les recettes de deux établissements, l'agence nationale de l'habitat et l'agence nationale pour la rénovation urbaine, conformément à la loi du 25 mars 2009 et au décret du 22 juin, soit respectivement 0,5 et 0,8 Md€ par an. La pérennité de cette recette n'est pas assurée. **Pour poursuivre les opérations engagées, l'ouverture de crédits budgétaires peut être inéluctable** »*

Votre rapporteur spécial, qui a mis en garde contre les impasses du financement de la politique du logement et de la rénovation urbaine, ne peut que souscrire à cette analyse.

B. UNE ÉVALUATION EN AMÉLIORATION

La mesure de la performance de la mission a progressé au cours de l'exercice 2009. L'**amélioration des résultats** par rapport aux exercices précédents est illustrée par le tableau suivant :

Evolution de la performance de la mission « Ville et logement »

<i>Résultats des indicateurs</i>	Réalisation conforme	Evolution positive significative	Pas d'amélioration	Données non renseignées
2007	20 %	27 %	13 %	40 %
2008	23 %	19 %	26 %	32 %
2009	34 %	23 %	11 %	32 %
Dont, en 2009 :				
Programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	31 %	19 %	13 %	37 %
Programme 147 « Politique de la ville »	36 %	29 %	0 %	35 %
Programme 109 « Aide à l'accès au logement »	50 %	0 %	25 %	25 %
Programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »	30 %	20 %	20 %	30 %

Source : dossiers de présentation des projets de loi de règlement des comptes

Votre rapporteur spécial regrette toutefois la **persistance d'un nombre trop important d'indicateurs non renseignés**.

A contrario, les premiers résultats des indicateurs nouvellement intégrés dans l'évaluation du programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » apportent des informations particulièrement utiles au **suivi de la politique de l'hébergement**. Ces indicateurs concernent notamment la proportion de la dépense d'hôtel par rapport aux dépenses d'hébergement et les écarts des coûts moyens régionaux de chaque type d'hébergement. Ils font apparaître, malheureusement que le parc de places d'hôtel¹ mobilisé s'est renforcé malgré les efforts entrepris avec la mise en place de l'intermédiation locative.

De manière générale, enfin, les indicateurs choisis pour mesurer la performance de chacun des quatre programmes de la mission sont à la fois suffisamment nombreux, et d'un grand intérêt.

¹ On comptait 12 909 places en hôtel au 31 décembre 2009 dont 10 519 places en Ile-de-France, soit 2 176 places de plus qu'en 2008. Les nuitées d'hôtels ont coûté 69 011 532 euros.

C. L'APPORT DU PLAN DE RELANCE

Plusieurs programmes de la mission ont profité de l'apport des crédits du plan de relance.

Le **programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »** a bénéficié d'un apport de crédits, par la première loi de finances rectificative de 2009¹, à hauteur de **240 millions d'euros en AE** et 148,66 millions d'euros en CP afin de financer un effort exceptionnel en matière de soutien à l'accession sociale à la propriété (Pass-foncier), de construction de logements locatifs sociaux (financement de 30 000 logements locatifs sociaux supplémentaires) et de nouvelles places dans les structures d'hébergement.

Le **programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »** a été destinataire d'une enveloppe supplémentaire de **145 millions d'euros**, dont 100 millions d'euros pour l'amélioration de l'hébergement et de l'accès au logement et 20 millions d'euros pour l'aide alimentaire, auxquels se sont ajoutés, en fin d'année², 25 millions d'euros, essentiellement affectés à des actions d'hébergement.

Des subventions ont aussi été directement attribuées (en autorisation d'engagement) et payées à des établissements publics, opérateurs de la mission. L'**Agence nationale de l'habitat (ANAH)** a bénéficié, à ce titre, de 220 millions d'euros en AE et 153 millions d'euros en CP. L'**Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE)** a perçu une subvention de 4 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP pour le Fonds interministériel de prévention de la délinquance, et de 20 millions d'euros en AE et 8 millions d'euros en CP pour des actions visant à renforcer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes des quartiers prioritaires. L'**Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)** s'est vu affecter 350 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP afin, notamment, de débloquer des opérations prêtes à démarrer mais qui étaient en suspend pour des questions de surcoûts.

L'**effet budgétaire** du plan de relance, qui a parfois compensé des sous-budgétisations, s'est doublé d'un **effet fiscal** grâce à deux mesures très volontaristes :

- le doublement (jusqu'au 30 juin 2010) du prêt à taux zéro dans le neuf ;
- le dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif « Scellier », dont le coût ne s'impute qu'à compter de l'exercice 2010.

¹ Loi de finances rectificative du 20 avril 2009

² Par la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

Ces mesures complètent un **ensemble de dépenses fiscales** dont le poids est très supérieur à celui de la dépense budgétaire et qui progresse de 6,4 % par rapport à 2008 pour s'établir à **10 960 millions d'euros**.

Répartition et évolution de la dépense fiscale

(en millions d'euros)

Programme	Dépense fiscale 2008	Dépense fiscale 2009	Évolution
177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	182	117	- 35,7 %
147 « Politique de la ville »	379	306	- 19,3 %
109 « Aide à l'accès au logement »	36	37	+ 2,8 %
135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »	9 699	10 500	+ 8,3 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »

1. Un dépassement important des crédits initiaux

Le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » comporte 99 % de crédits d'intervention principalement destinés au financement des CHRS et de l'hébergement d'urgence. Il a été doté, en loi de finances initiale, de 1 118 millions d'euros en AE et en CP. Après reports de crédits et levée de la réserve et ouvertures en loi de finances rectificative, les crédits utilisables s'élèvent à 1 297 millions d'euros en AE et 1 295 millions d'euros en CP.

Ces crédits ont été consommés en 2009 à hauteur de 99,7 % selon la répartition suivante :

Consommation détaillée des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	CP consommés
Prévention de l'exclusion	66 830 571
Actions en faveur des plus vulnérables	1 139 560 263
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	28 571 762
Rapatriés	60 267 770

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009

Comme en 2008, ce programme se caractérise par une consommation de crédits supérieure à la dotation initiale. Au total, le programme aura bénéficié d'**ouvertures de crédits supplémentaires pour 179 millions**

d'euros en AE et 180 millions en CP sous forme de trois décrets d'avance¹ au titre du « Plan de relance de l'économie » et d'un abondement en loi de finances rectificative.

Pour 145 millions d'euros, ces crédits ont été apportés dans le cadre du plan de relance :

- 100 millions d'euros pour l'amélioration de l'hébergement et de l'accès au logement ;

- 20 millions d'euros pour l'aide alimentaire ;

- 25 millions d'euros, essentiellement affectés à des actions d'hébergement.

Les crédits votés en loi de finances rectificative pour 2009, pour un total de 32,92 millions d'euros, ont permis :

- l'apurement des dettes 2007 et 2008 envers les organismes de sécurité sociale au titre du dispositif d'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT) pour un montant de 10,4 millions d'euros ;

- et le financement de la Mission interministérielle aux rapatriés au titre de l'allocation de reconnaissance (14,06 millions d'euros) et du Plan Harki (8,43 millions d'euros).

Ces constatations confirment le **bien-fondé des rebasages** des dotations auxquels il a été procédé dans la loi de finances pour 2010.

2. Vers une meilleure maîtrise des dépenses

Les **sous-estimations chroniques** du programme 177 sont, en partie au moins, la résultante d'une **mauvaise information sur les coûts** de la prise en charge (hébergement et accompagnement social) des personnes en exclusion sociale, dans les différents types de structures. Cette lacune s'explique par la diversité des intervenants, des « prestations », des modes d'intervention et des contextes locaux. Elle n'en constitue pas moins un obstacle à une gestion budgétaire efficace.

Des progrès importants sont donc attendus des actions entreprises récemment en vue d'améliorer la connaissance des éléments de formation des coûts². Un **audit sur le financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale** (CHRS) a été rendu au début du mois d'avril 2009. Il aura concerné un panel de cinq régions (PACA, Nord-Pas-de-Calais, Bretagne, Rhône-Alpes et Ile-de-France) et porté sur 110 CHRS et centres d'hébergement d'urgence. Son objectif était d'appréhender les éléments

¹ Décrets d'avances de février, de juin et de novembre 2009.

² En particulier, des travaux menés sous l'égide du délégué général, placé auprès du Premier ministre, pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées.

composant les coûts à la place. Il a été prolongé par un audit conduit par une mission d'appui destiné à produire un **référentiel des coûts et des prestations en concertation avec les intervenants de terrain**.

Votre rapporteur spécial est convaincu qu'un tel référentiel permettra l'amélioration de la budgétisation initiale du programme.

Une gestion plus rigoureuse et éclairée devrait également conduire à **l'apurement régulier des dettes de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale**. De ce point de vue, on soulignera que l'année 2009 se caractérise par une forte diminution des charges à payer (- 56 %) qui s'élèvent, à la fin de l'exercice, à 23 millions d'euros grâce aux ouvertures de crédits opérées en loi de finances rectificative.

Enfin, si votre rapporteur spécial confirme son analyse de l'intérêt du **maintien de ce programme au sein de la mission « Ville et logement »**, il estime effectivement souhaitable, comme le proposent notamment la Cour des comptes et le CIAP¹, de **l'expurger** des actions les moins en lien avec la politique de l'hébergement et de son accompagnement social.

A ce titre, par exemple, il pourrait être envisagé de rattacher à une autre mission du « champ social », l'action « rapatriés » ou l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS), seul opérateur du programme.

B. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

1. Une exécution budgétaire très satisfaisante

Le programme 147 « politique de la ville » regroupe les moyens des anciens programmes « Equité sociale et territoriale et soutien » et « Rénovation urbaine ».

En raison du transfert du financement du PNRU² et du PNRQAD³ sur « Action logement », l'exécution 2009 de ce programme qui relève de la responsabilité du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique, ne peut pas être comparée aux résultats des exercices antérieurs.

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 769,57 millions d'euros en AE et 794,57 millions d'euros en CP. Après reports de crédits et ouvertures en loi de finances rectificative, les crédits utilisables s'élèvent à 772,07 millions d'euros en AE et 814,70 millions d'euros en CP.

Ces crédits ont été consommés en 2009, respectivement à hauteur de 99,4 % et 96,8 %, selon la répartition suivante :

¹ Comité interministériel d'audit des programmes.

² Programme national de rénovation urbaine.

³ Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés.

Consommation détaillée des crédits de paiement

(en euros)

	CP consommés
Prévention et développement social	358 791 640
Revitalisation économique et emploi	358 175 612
Stratégie, ressources et évaluation	54 349 207
Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	17 081 959

Source : rapport annuel de performances 2009

2. Le rôle déterminant des opérateurs du programme

La marge de manœuvre budgétaire du secrétaire général du comité interministériel des villes, responsable du programme, est particulièrement réduite :

- 38,73% des crédits du programme soit 297,63 millions d'euros, sont destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales en zones franches urbaines et zones de revitalisation urbaine et constituent des dépenses « de guichet » ;

- 3,28 % des mêmes crédits, soit 25,22 millions d'euros, sont consacrés à la subvention de fonctionnement versée à l'Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDe)¹ ;

- sur les 444,45 millions d'euros restants, soit 57,83 % du montant total des crédits du programme, 423,18 millions d'euros (95 %) sont gérés par l'ACSE.

Si la majorité des crédits d'intervention est désormais gérée par des opérateurs, cette circonstance n'est **pas un obstacle à la bonne information** du Parlement, compte tenu de la qualité de la partie « opérateurs » du rapport annuel de performances. Elle a aussi rendu **plus efficace la gestion des crédits d'intervention**, désormais délégués et versés aux bénéficiaires dans des délais rapides. En outre, comme le relève la Cour des comptes² : « *la problématique de la fongibilité des crédits entre dispositifs spécifiques de la politique de la ville se retrouve désormais principalement reportée en gestion interne de cet opérateur de l'Etat (l'ACSE)* ». Cette faculté n'a donc pas disparu ; elle s'exerce différemment.

Votre rapporteur spécial se félicite, enfin, de l'effort important réalisé en 2009 pour la **résorption des dettes de l'Etat** vis-à-vis des **régimes de sécurité sociale** au titre des exonérations spécifiques de charges en zones franches urbaines (ZFU) et zones de revitalisation urbaine (ZRU). En effet, la

¹ Chargé d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires sans qualification ni emploi ou en voie de marginalisation sociale, l'EPIDe est rattaché à titre principal au programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ».

² Note d'exécution budgétaire (NEB) de la mission « Ville et logement ».

totalité des dettes antérieures à 2009, soit 11,61 millions d'euros, a été apurée, et une avance sur régularisation 2009 de 15,7 millions d'euros a été versée aux organismes de sécurité sociale.

C. PROGRAMME 109 « AIDE A L'ACCÈS AU LOGEMENT »

1. Une très forte augmentation des dépenses

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » a été doté, en loi de finances initiale, de 4 945 millions d'euros en AE et en CP. Après reports de crédits et ouvertures en loi de finances rectificative, les crédits utilisables se sont élevés à **5 504 millions d'euros** en AE et CP.

Ces crédits ont été **intégralement consommés** en 2009. Pour 99,9 % de leur montant total, ils sont consacrés au financement des **aides personnelles** au logement, l'Etat assurant le versement de la subvention d'équilibre du Fonds national d'aide au logement (FNAL), qui regroupe les contributions des différents financeurs, employeurs et régimes de prestations familiales.

Les dépenses à la charge du FNAL ont fortement progressé sous l'effet de la crise économique et de l'augmentation du chômage, entraînant la hausse de la contribution des régimes sociaux. Parallèlement la crise économique a réduit les cotisations des employeurs reportant la charge du financement des aides sur la contribution de l'Etat.

Evolution des charges du FNAL et de la contribution de l'Etat

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Charges du FNAL	10 532	10 749	10 777	11 515	11 771
Ressources du FNAL	10 650	10 570	10 800	11 414	11 890
Contribution d'équilibre de l'Etat	5 529	5 107	4 845	5 086	5 496
Part de l'Etat	51 %	48 %	45 %	44 %	46,2 %

Source : commission des finances

Comme en 2008, mais pour un montant bien plus important, soit 558,70 millions d'euros en AE et en CP¹, des crédits supplémentaires ont été ouverts par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009. L'ajustement de la dotation versée au FNAL a permis ainsi, d'une part, de couvrir les besoins 2009 (à hauteur de 342 millions d'euros), et, d'autre part, de rembourser la dette de l'Etat vis à vis des organismes sociaux au titre des années antérieures (pour 217 millions d'euros).

¹ Contre 100 millions d'euros en 2008.

2. Les mauvais résultats des indicateurs de performance

Le principal indicateur de mesure de la performance du programme 109 « Aide à l'accès au logement », qui mesure le **taux d'effort net moyen** des ménages en locatif (avec charges), enregistre une nette **dégradation** de ses résultats.

Evolution du taux d'effort net des ménages en locatif

	2007 Réalisation	2008 Réalisation	2009 Réalisation
Bénéficiaires de minima sociaux	21,1 %	21,1 %	21,7 %
Salariés	27,4 %	26,7 %	27,4 %
Étudiants non boursiers	26,6 %	26,8 %	27,1 %
Étudiants boursiers	24,6 %	24,9 %	25,4 %

Source : rapport annuel de performances 2009

Comme le relève sobrement le commentaire du rapport annuel de performances : « *l'évolution des ressources [n'a] pas été suffisante pour compenser la totalité de la dépense supplémentaire non prise en charge par la révision du barème, compte tenu de la hausse soutenue du loyer (+2,95%) et des charges (+2,8%) retenue¹* ».

D. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

1. Un taux de consommation qui progresse difficilement

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 793,51 millions d'euros en AE et 800,39 millions d'euros en CP. Après reports de crédits et levée de la réserve, les crédits utilisables s'élèvent à 864,31 millions d'euros en AE et 753,82 millions d'euros en CP.

Ces crédits ont été consommés en 2009, respectivement à hauteur de 89 % et 86,1 % selon la répartition suivante :

¹ Les bases de calcul sont les suivantes : les loyers augmentent, à compter de 2007, comme l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL) entre l'année N-1 et l'année N-2 à la valeur publiée par l'INSEE pour le dernier trimestre connu. Les charges évoluent comme l'inflation entre l'année N-1 et l'année N-2.

Consommation détaillée des crédits de paiement

(en euros)

	CP disponibles	CP consommés
Construction locative et amélioration du parc		606 769 421
Soutien à l'accèsion à la propriété		8 508 267
Lutte contre l'habitat indigne		10 573 648
Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction		9 453 672
Soutien		13 394 929
Délégués du préfet dans les quartiers ³²⁰		0

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2009

L'exécution du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » s'est caractérisée, comme durant l'exercice 2008, par un **faible taux de consommation des crédits** qui a connu cependant une **légère amélioration**.

Selon le rapport du contrôle budgétaire et comptable, cette sous-consommation pourrait s'expliquer en partie par la généralisation de la procédure des délégations d'aides à la pierre.

En ce qui concerne les risques budgétaires, on mentionnera l'exercice d'évaluation des circuits et procédures lancé par le CBCM en 2008 et poursuivi en 2009, en application de l'article 15 du décret de 2005 qui a réformé le contrôle financier, en liaison avec la direction générale chargée du logement et avec la contribution de quatre contrôleurs en région (Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Haute-Normandie).

On sait que les crédits du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » sont délégués pour subventionner les investissements des organismes de logement social. Jusqu'à la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, ces organismes étaient subventionnés directement ; depuis cette loi, l'Etat peut subventionner les collectivités ou leurs groupements pour qu'eux-mêmes subventionnent les organismes, et la moitié du crédit est actuellement consommée de cette manière. Or, il est apparu que les subventions sont versées aux collectivités ou à leurs groupements avant qu'ils aient la possibilité de subventionner eux-mêmes les organismes d'HLM, compte tenu des délais nécessaires à la mise au point des opérations : au vu des travaux effectués dans les quatre régions, il apparaît que seule la moitié des subventions qu'ils ont reçues a pu être utilisée. Il a semblé possible de remédier à cette situation en subordonnant désormais le versement des subventions aux collectivités ou à leurs groupements à la complète application des conventions qui les lient à l'Etat, et plus particulièrement à la production de situations justifiant qu'ils ont consommé les fonds ainsi reçus. Ce redressement est en cours et l'exercice est reconduit.

Source : contrôle budgétaire et comptable du ministère de l'écologie (CBCM)

On note aussi la poursuite de la **réduction programmée des autorisations d'engagement** qui permet une **amélioration du différentiel entre AE et CP**.

³²⁰ En raison des modalités de gestion qui consistaient à rembourser les ministères à proportion de leur contribution, les ETP correspondants ont fait l'objet de transferts ad hoc et la dépense n'a pas été exécutée sur le programme 135.

Evolution de l'écart entre AE et CP

(en euros)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Taux de couverture CP/AE
Consommation 2006	963 924 356	1 050 231 143	109 %
Consommation 2007	1 262 726 598	846 185 073	67 %
Consommation 2008	1 267 491 299	943 093 849	74 %
Consommation 2009	769 351 478	648 699 937	84 %

Source : commission des finances

Au total, grâce aussi à l'apport du plan de relance, **les crédits mis à disposition en 2009 ont permis**, dans une conjoncture difficile, le **financement de 119 937 logements** (contre 104 441 en 2008) dont 21 135 PLAI (prêt locatif aidé d'intégration).

2. Un programme sous tension

Le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » se caractérise par une **pluralité de risques** dont la maîtrise est indispensable afin d'assurer sa soutenabilité sur le long terme :

- ce programme est à la source d'un montant important d'**engagements hors bilan**, soit 0,646 milliard d'euros³²¹ sur un total de 0,8 milliard pour l'ensemble du ministère de l'écologie. Ces engagements portent, pour l'essentiel, sur les conventions conclues avec les collectivités pour les aides à la pierre (délégations de compétence) ;

- malgré la modification du mode de financement de l'ANAH³²², qui a eu pour conséquence un retrait de 1 milliard d'euros du total des **restes à payer** et des **provisions pour charges**, ceux-ci demeurent à un niveau élevé ;

Restes à payer et charges à payer sur le programme 135

(en millions d'euros)

	Charges à payer	Provisions pour charges	Engagements hors bilan	Total en comptabilité générale	Restes à payer	Ecart
2008	74	2 078	430	2 581	3 285	- 704
2009	60	1 915	646	2 621	3 137	- 517

Source : commission des finances et rapport du contrôle budgétaire et comptable

Les restes à payer correspondent au solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2009. Les « charges à payer » sont rattachables au dernier exercice.

³²¹ Ce montant était de 0,430 milliard d'euros en 2008.

³²² Le financement des dépenses d'intervention de l'ANAH, comme de l'ANRU, repose pour trois ans, à compter du 1^{er} janvier 2009, sur les ressources d'Action logement. Les mêmes conséquences en termes de retrait de provisions pour charges se retrouvent, à hauteur de 1,6 milliard d'euros, sur le programme 147 « Politique de la ville » auquel est rattachée l'ANRU.

- enfin, l'ANAH, premier opérateur du programme, a rencontré des **difficultés certaines dues à la modification de ses compétences et de son financement**. En premier lieu, l'Agence a été conduite à mobiliser une **avance de trésorerie de l'Agence France Trésor** à hauteur de 230 millions d'euros, dans l'attente des versements de la contribution d'Action logement (le premier versement de 200 millions d'euros est intervenu en septembre 2009). Dans ce contexte, comme le souligne le rapport du contrôle budgétaire et comptable, la subvention de l'Etat au titre du plan de relance (153 millions d'euros) a été principalement utilisée pour couvrir les dépenses d'intervention hors plan de relance et le montant des paiements au titre du plan de relance a été limité à 37 millions d'euros. En outre, du fait qu'aucun crédit n'était inscrit en loi de finances initiale, et en raison de « *retards d'ordres techniques et juridiques* », la mise en oeuvre et le financement des mesures de police en matière de **lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux** (travaux d'office) qui devaient être assurés par l'ANAH, ont **continué d'être assurés par l'Etat en 2009**. Il en a été de même pour les actions de **résorption de l'habitat insalubre (RHI)**, pour lesquelles aucun crédit budgétaire n'avait été prévu, dans l'attente d'un transfert de compétence à l'Agence qui n'est intervenu qu'après le vote définitif de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion et la publication des décrets d'application. Dans cet intervalle, comme le souligne le rapport annuel de performances, « *cette ligne a été abondée en cours de gestion par redéploiement de crédits pour permettre les paiements des factures les plus urgentes en 2009* ».

Votre rapporteur spécial souhaite que l'ANAH soit désormais mise en mesure de se consacrer à ses missions dans de meilleures conditions et que le nouveau changement de cap qui lui est demandé, en 2010, pour se réorienter en priorité vers l'aide aux propriétaires occupants modestes en milieu rural, ne soit pas source de nouvelles perturbations.

Le compte-rendu de l'audition, le 16 juin 2010, de Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2009 (au titre des programmes « Logement » de la Mission « Ville et logement ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20100614/fin.html#toc8>

BUDGET ANNEXE
« PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION
ADMINISTRATIVE »

M. Bernard Véra, rapporteur spécial

I. LA MISSION « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	519
1. <i>Une année charnière pour les deux entités du budget annexe</i>	519
2. <i>Un budget en équilibre marqué par des ressources et des dépenses en baisse</i>	519
II. LE PROGRAMME 621 « ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES »	520
1. <i>Un excédent budgétaire supérieur aux prévisions</i>	520
2. <i>Une évaluation prudente en matière de performance</i>	523
III. LE PROGRAMME 622 « EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	524
1. <i>Un chiffre d'affaires en nette baisse</i>	525
2. <i>Une importante contraction des dépenses</i>	525
3. <i>Une performance mitigée</i>	526

I. LA MISSION « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

La mission « Publications officielles et information administrative » est composée de deux programmes : le programme 621 « Accès au droit, publications officielles et annonces légales » et le programme 622 « Edition publique et information administrative », qui retracent respectivement les activités de la direction des Journaux officiels et de la Documentation française, rassemblées en un budget annexe commun pour la troisième année consécutive.

Le budget 2009 a été le premier budget intégré dans une prévision triennale (2009/2011), qui a été modifiée pour tenir compte en 2010 de l'impact de la création d'une direction unique. Le risque d'un déséquilibre temporaire du budget annexe en cas de diminution du volume des annonces légales a été écarté par un effort commun de réduction des demandes de crédits, portant notamment sur les dépenses de personnel de la direction de la Documentation française et les projets d'investissements.

1. Une année charnière pour les deux entités du budget annexe

L'année 2009 a constitué une année charnière pour les directions des Journaux officiels et de la Documentation française, qui se sont en effet préparées à fusionner en une seule entité au 1^{er} janvier 2010 pour former la nouvelle « Direction de l'information légale et administrative » (DILA).

Malgré une mutualisation des tâches déjà très avancée, la gestion de la mission s'est révélée complexe à plusieurs titres : les réorganisations, tant humaines que matérielles, se sont accélérées dans la perspective de la fusion, tendant à plus d'économies et à l'accroissement de gains de productivité, dans un contexte évolutif de la réglementation des annonces qui a pesé sur les ressources.

2. Un budget en équilibre marqué par des ressources et des dépenses en baisse

Les recettes nettes se sont élevées à 208,1 millions d'euros, en baisse de 3,1 % par rapport à 2008. De très bons encaissements ont cependant permis un **taux d'exécution de 105,9 % en termes de recettes.**

Le montant global des dépenses a atteint 169,3 millions d'euros, en baisse de 2,3 % par rapport aux dépenses de 2008. Les dépenses contenues dans un contexte de ressources à la baisse, ont permis de dégager un **excédent budgétaire de 38,9 millions d'euros**, contre 41,7 millions d'euros l'année précédente. Le taux de consommation des crédits de paiement a été de 86,3 % et de 90,4 % pour les autorisations d'engagement.

Les ETPT consommés affichent une importante réduction (- 122 ETPT) par rapport aux prévisions : 851 contre 973, en baisse de 52 par rapport à 2008.

En matière de performance, les prévisions ont été marquées par une grande prudence face à la menace de l'insuffisance annoncée des recettes d'annonces légales. La maîtrise des dépenses et la qualité des prestations offertes ont permis d'atteindre en partie les objectifs.

II. LE PROGRAMME 621 « ACCÈS AU DROIT, PUBLICATIONS OFFICIELLES ET ANNONCES LÉGALES »

1. Un excédent budgétaire supérieur aux prévisions

Au sens de l'article 28 de la LOLF et compte tenu du montant total des recettes de **192,6 millions d'euros** et des dépenses de **135,3 millions d'euros**, la direction des Journaux officiels a réalisé un **excédent budgétaire de 57,3 millions d'euros** largement supérieur à la prévision en loi de finances.

Les recettes d'annonces légales ayant été supérieures aux estimations, les ressources de la DJO se sont maintenues à un bon niveau. Grâce à un fort taux d'encaissement, **les recettes des annonces encaissées, 178,4 millions d'euros**, sont à comparer aux estimations pessimistes en loi de finances qui tablaient sur 156,2 millions d'euros.

Les crédits de paiement ont été consommés à hauteur de 84,7 %, soit 135,3 millions d'euros contre 151,7 millions d'euros ouverts en loi de finances, et **les autorisations d'engagement contenues à hauteur de 89,1 %, soit 144,5 millions d'euros** contre 163,7 millions d'euros.

a) La baisse du produit des annonces légales limitée à 3 %

Le montant total de facturation des annonces s'est élevé en 2009 à **180,8 millions d'euros, en baisse de 2,5 %** par rapport aux facturations 2008 (185,2 millions d'euros).

Une baisse plus importante était envisagée pour 2009 en raison d'une réglementation défavorable, conséquence d'un décret³²³ mettant fin à l'obligation de publier les comptes trimestriels au Bulletin des annonces légales obligatoires (BALO) et de la loi LME³²⁴ prévoyant un allègement des procédures de parution pour les sociétés à associé unique. Ce sont finalement **5,3 millions d'euros** qui ont été facturés en 2009 contre une prévision de 2,5 millions d'euros en loi de finances initiale, **en baisse toutefois de 40 % par rapport à 2008.**

³²³ Décret n° 2008-58 du 13 mars 2008.

³²⁴ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 sur la modernisation de l'économie.

S'agissant du Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC), la perte attendue était de 10 millions d'euros en 2009, en conséquence de l'allègement des procédures de parution pour les SARL dont l'associé unique assure personnellement la gérance. En pratique, **77,7 millions d'euros ont été facturés** contre une prévision de 66,7 millions d'euros en loi de finances initiale, **en baisse également de 11,5 % par rapport à 2008**.

Pour faire face à ces pertes de recettes, la direction a appliqué des augmentations tarifaires de 5 % sur les annonces de marchés publics, ce qui a permis de rapporter 4 millions d'euros de recettes supplémentaires.

La DJO a également bénéficié de l'obligation faite aux associations de publier les comptes des trois derniers exercices clos en 2009, ce qui a généré une facturation supplémentaire de 1 million d'euros.

En revanche, le produit de la vente des abonnements poursuit une baisse inexorable : 2,9 millions d'euros encaissés contre 5,1 millions estimés en loi de finances initiale, soit - 43 % par rapport à 2008, de même que la vente d'éditions qui subit une baisse quasi identique.

b) Des dépenses générales en baisse de 1,5 %

Le programme a été doté, en loi de finances initiale de 151,7 millions d'euros en crédits de paiement et, après report de crédits³²⁵ de 14,5 millions d'euros portant sur des opérations d'investissement, de 163,7 millions d'euros en autorisations d'engagement.

La consommation a été, pour chaque titre, inférieure à l'autorisation budgétaire, et se répartit de la façon suivante :

Crédits de la direction des Journaux officiels en 2009

(en millions d'euros)

Crédits votés en LFI		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux d'exécution /crédits ouverts	
AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
149,2	151,7	163,7	151,7	144,6	135,3	88,3%	89,2%

Source : rapport annuel de performances 2009

Par rapport à l'année 2008, les dépenses générales sont en baisse de 1,5 %.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à **78,2 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 1,5 %, et 86,8 millions d'euros en autorisations d'engagement** (79,8 millions et 83,4 millions d'euros en 2008).

Un rééchelonnement du calendrier de certains travaux a permis de réaliser des économies au niveau des dépenses d'investissement. Sur **11,1 millions d'euros de crédits ouverts, elles ont été limitées à 5,6 millions**

³²⁵ Décret du 30 mars 2009.

d'euros, et consacrées à la poursuite de l'installation de la nouvelle plateforme éditoriale et de la refonte du système de production des bases de données juridiques à la DJO ainsi qu'à la diffusion du site Légifrance.

c) Des dépenses de personnel contenues par rapport aux évaluations

En titre 2, un montant de 52,9 millions d'euros a été ouvert en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme 621, qui ont été consommés à hauteur de 97,1 %, soit **51 millions d'euros**.

Les charges de personnel se décomposent de la façon suivante :

- 38,1 millions d'euros ont été consacrés aux rémunérations, en augmentation de 1 % ;

- 3,7 millions d'euros d'indemnités ont été versés dans le cadre du plan de cessation anticipée d'activité des personnels (CAAPAT), mis en place à la DJO en 2007, et 0,4 million au titre de mesures plus anciennes (CATS et CFA). Ces charges devraient se stabiliser en 2010, puis baisser en 2011 à la fin du plan ;

- 8,7 millions d'euros de charges de la caisse des pensions, en hausse constante en lien avec l'augmentation du nombre des pensionnés, 1.414 pensionnés fin 2009 contre 1.375 en 2008 (8,5 millions d'euros en 2008, 7,4 millions d'euros en 2007).

Les indemnités versées pour les départs anticipés et de nouvelles dépenses d'un montant total de 1,6 million d'euros ont pesé sur les dépenses de personnel qui présentent une hausse de 2,8 % par rapport à 2008. Ces nouvelles dépenses correspondent au transfert des charges informatiques du programme 622 suite à l'intégration de dix-huit agents de la direction de la Documentation française (DDF) au sein d'un service commun informatique, et de la mise en place de la convention de prestation pour l'hébergement d'applications informatiques de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) relatives à l'administration électronique. **Elles ont pesé sur l'action « soutien », en hausse de 15,4 %**, avec 27,8 millions d'euros et + 8 ETPT (185 contre 177 en prévision, et 186 en 2008). Les dépenses de titre 2 des autres actions sont, en revanche, en nette diminution (- 15,8 % pour l'action 1 « Intégration et édition des données » et - 3,3 % pour l'action 2 « Diffusion des données »).

L'exécution du budget 2009 s'achève sur une consommation de 521 ETPT sur un plafond de 588 emplois inscrits en loi de finances initiale, inférieure de 19 ETPT par rapport à 2008, et en baisse de près de - 20 % depuis 2004. 24 personnes, représentant 13,08 ETPT sont parties en 2009 dans le cadre du plan CAPAAT ; 18 ETPT de la DDF et 7 ETPT de la DGME ont été transférés sur le programme 621. Il n'y a pas eu de recrutement, les personnels présents ont été redéployés. L'installation de la nouvelle plateforme éditoriale en 2009 a permis une diminution du recours aux contrats à

durée déterminée de 27 % par rapport à 2008, soit 34 ETPT consommés (46,5 en 2008).

2. Une évaluation prudente en matière de performance

Les résultats obtenus font apparaître une grande prudence au stade de l'évaluation en loi de finances. Si la performance est atteinte pour la majorité des indicateurs, les incertitudes liées aux réorganisations ont pesé sur les résultats qui se trouvent rarement en adéquation avec les estimations, les projections se révélant souvent pessimistes par rapport à la performance obtenue.

a) Des objectifs réalisés en matière d'intégration et d'édition des données

La normalisation des outils et des procédures a permis la progression de la dématérialisation des flux des données à traiter pour atteindre le très bon **taux de 95,2 %, bien au-delà de la valeur cible estimée à 88 %**. La performance étant acquise, la direction n'a pas maintenu cet indicateur pour 2010.

Alors que **le nombre de pages publiées est en augmentation d'environ 10 %, le coût moyen de traitement d'une page pondérée a baissé de plus de 15%** par rapport à l'année précédente, soit 77,49 euros contre 91,61 euros en 2008. Votre rapporteur salue cette belle performance, résultat d'une maîtrise des coûts et d'investissements rentables, mais souligne le montant bien supérieur du coût évalué en loi de finances à 82,91 euros, soit + 6,5%, puis à 90 euros, soit + 13,9% mi 2009.

Si toutes les annonces ont été traitées dans le délai légal de six jours, la publication des avis d'appels publics au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), a été réalisée dans un délai de cinq jours pour 83,98 % des annonces, légèrement inférieur aux 85 % annoncés en loi de finances initiale. Plusieurs raisons sont avancées : en premier lieu, un nombre important de jours fériés aux mois de mai et juillet 2009 n'aurait pas permis de traiter un taux d'annonces suffisant, en second lieu, une surcharge de travail du service due à l'ouverture de deux nouveaux sites « Info-financiere.fr » et « Bodacc.fr » dans un contexte de réduction des effectifs et de fusion, et enfin au traitement d'une nouvelle catégorie d'annonces³²⁶, qui a mobilisé les effectifs du service.

Votre rapporteur voit là un effet de la réduction des effectifs et attire à nouveau l'attention sur le risque qu'une trop forte contraction des personnels ne se fasse au détriment de la performance.

³²⁶ Publication obligatoire des comptes des associations et fondations recevant plus de 153.000 euros de subventions publiques annuellement.

b) Des évolutions opposées pour les sites Légifrance et Journal officiel

(1) Le site Légifrance connaît un succès grandissant...

La performance est atteinte au-delà des prévisions pour Légifrance. Alors que **les coûts complets sont en baisse de 21 %** (2,9 millions d'euros), le site a reçu **31.58.936 visiteurs uniques** en 2009, **en augmentation de 13 %**. Le ratio de ces deux chiffres porte le **nombre de visites à 11,03 par euro dépensé**, en progression de plus de 40 % par rapport aux 7,72 visites par euro en 2008.

Le succès est indéniable, votre rapporteur regrette cependant que le mode de calcul utilisé soit différent de celui ayant servi de base aux prévisions, ce qui fait apparaître une estimation très supérieure (19,77 visites par euro dépensé), en totale inadéquation avec le résultat obtenu.

(2) ...alors que les internautes se détournent du site Journal officiel

Après de très bons résultats en 2008, 28,60 visiteurs par euro dépensé, la réalisation tombe à 11,03, soit une baisse de 61 %. Celle-ci était anticipée par la DJO, les prévisions en loi de finances initiale situaient d'ailleurs ce chiffre à un taux bien plus bas, avec 7,67 visiteurs par euro, et 5,72 pour 2010. Le site Journal officiel subit la concurrence interne du nouveau site BOAMP et, plus généralement, du site Légifrance.

Le taux de satisfaction subit la même baisse, 41 % des usagers interrogés ayant donné une note entre 8 et 10, contre 64 en 2008, alors que les estimations portaient sur un chiffre de 62 %. Là encore, la mesure est toute relative, car elle est basée, pour les six premiers mois, sur une enquête téléphonique faite par une entreprise extérieure, et pour les six mois suivants, sur une enquête interne, faite à partir du site.

c) Des coûts de soutien difficilement prévisibles

La création d'un service informatique commun avec l'intégration de 18 ETPT de la DDF, le développement de nouveaux sites pour de nouvelles ressources, la préparation de l'intégration des 330 agents de la DDF au 1^{er} janvier 2010, les indemnités de départ en cessation anticipée d'activité, sont autant d'évènements d'envergure qui ont pesé sur les coûts de soutien, le ratio effectifs gérants/effectifs gérés passant de 2,98 en 2008 à 3,26 en 2009. Votre rapporteur sera attentif à l'évolution de ces coûts, qui devraient se contracter dès 2010 avec la mise en place de la direction unique et le regroupement des fonctions de soutien.

III. LE PROGRAMME 622 « EDITION PUBLIQUE ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

L'année 2009 a été la dernière année d'existence du programme 622, mis en œuvre par la Documentation française. Le rapprochement de la

direction de la Documentation française et de la direction des Journaux officiels, commencé en 2005, aboutira à une fusion au sein d'une direction commune à partir du 1^{er} janvier 2010³²⁷.

L'exercice s'est caractérisé par une baisse des recettes et par une contraction, plus importante, des dépenses.

1. Un chiffre d'affaires en nette baisse

Les recettes de la direction de la Documentation française se sont élevées à 15,5 millions d'euros, en baisse de 3,7 %. Elles n'ont ainsi atteint que 87 % des 17,7 millions estimés en loi de finances initiale pour 2009.

Si les ventes d'éditions se sont maintenues à un bon niveau, 9,8 millions d'euros, **les prestations pour les administrations apparaissent en recul de 23 %** (3,9 millions d'euros contre 5 millions en 2008) et la vente des ouvrages et périodiques a enregistré une baisse de 15 % par rapport à 2008 : 577.000 exemplaires contre 675.000. Cette diminution est directement liée à une chute des nouveautés éditées par la Documentation française : 298 nouveaux titres contre 345 en 2008, et 395 en 2007.

2. Une importante contraction des dépenses

a) Les dépenses générales en baisse

Les dépenses se sont élevées à 34 millions d'euros, en baisse de 5,2 % (35,9 millions d'euros en 2008), et les autorisations d'engagement, à hauteur de 33,1 millions d'euros, ont enregistré une baisse de 10,7 % (37 millions d'euros en 2008), soit une consommation de 75,4 % et 72,7 %.

La fongibilité des crédits a été utilisée et a permis de régler des charges d'investissement non achevées, engagées antérieurement. Lors des arbitrages en loi de finances pour 2009, les crédits de paiement, à ce titre, avaient été volontairement limités à 0,1 million d'euros. Les charges restant à payer fin 2008 s'élevaient à 1,8 million d'euros et les restes à payer à 7,6 millions d'euros.

Deux changements de périmètre sont intervenus. Le premier consistait en un transfert d'une part importante des dépenses informatiques à la DJO, anticipé par la loi de finances initiale qui avait annulé ou reporté les dépenses correspondantes. Par ailleurs, un accord signé avec la DGME pour la prise en charge et le développement sur internet des téléprocédures de changement d'adresse et de demande d'acte d'état civil, a donné lieu à une

³²⁷ Décret du 13 janvier 2010 portant création de la Direction de l'information légale et administrative.

dotation supplémentaire de 0,478 millions d'euros supplémentaires³²⁸ afin de répondre aux dépenses nouvelles.

b) Des dépenses de personnel en baisse

Les dépenses de personnel se sont élevées à 15,9 millions d'euros, soit une baisse de 7 % (17,1 millions d'euros en 2008). Cette diminution s'explique en partie par le transfert des 18 agents informaticiens à la DJO (- 1 million d'euros pris en charge par la DJO).

330 ETPT (- 33 ETPT par rapport à 2008) ont été consommés sur un plafond d'emplois de 385, soit 85,7 %. Les recrutements ont été gelés en 2009 avant redéfinition des emplois au sein de la DILA.

3. Une performance mitigée

La performance a été mesurée en 2009 à travers quatre objectifs, regroupant cinq indicateurs contre six en 2008, la mesure de l'efficacité bureautique relevant désormais de la DJO qui a regroupé les services informatiques.

Deux constats s'imposent : le grand succès des sites internet développé par la Documentation française et la difficulté de maintenir les activités commerciales au niveau des années précédentes.

a) Une performance renouvelée du renseignement sur internet

Le portail « Service public » continue de réaliser une belle performance. **Les coûts se sont maintenus à un niveau équivalent à ceux de 2008, soit 2,9 millions d'euros, alors que le nombre de visites, plus de 58 millions en 2009 contre 48,4 millions en 2008, a augmenté de 20 %.**

Le taux de satisfaction des usagers du portail internet (indicateur 2.1), mesuré tous les dix-huit mois par le biais d'une enquête réalisée auprès des internautes par une société spécialisée, a atteint 96 % fin 2008 (97 % en 2007). Il n'y a pas eu d'enquête réalisée au cours de 2009. La DDF a donc retenu le taux réalisé fin 2008, la cible étant fixée par ailleurs à 97 % pour 2009 et 2010.

Le nombre de « visites satisfaites » en 2009 a atteint 55,7 millions, soit un **très fort accroissement** (38,8 millions en 2007 et 41,7 millions en 2008), **bien supérieur aux prévisions** de 44,8 millions.

³²⁸ Par voie d'amendement en loi de finances, le programme 622 a été doté de 0,478 millions d'euros supplémentaires en AE et CP au titre des « ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises ». Il s'agit d'un transfert d'activités d'exploitation et de maîtrise d'ouvrage concernant des applications informatiques que la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) confie à la direction de la Documentation française (DDF)

b) Les économies attendues dans le domaine du renseignement téléphonique ne sont pas au rendez-vous

Le coût d'un appel par téléphone vers « Allo 39-39 » est resté élevé et s'est établi à 4,95 euros contre 4,81 euros en 2008. **Le coût annuel de « Allo 39-39 », inscrit au titre de l'action 2 « Renseignement administratif », a représenté, en 2009, 7,5 millions d'euros pour 1,5 million d'appels, à comparer aux 6,6 millions d'euros de dépenses pour 1,4 million d'appels en 2008.**

Cette augmentation des coûts s'explique, d'une part, par le versement d'indemnités aux personnels n'intégrant pas le nouveau centre d'appels unique à Metz pour un montant de 0,3 million d'euros suite à la fermeture des huit autres centres CIRA. D'autre part, le service « Allo 39-39 » a dû faire face à un surcoût de 0,3 million d'euros, pour la contribution apportée au renseignement des allocataires potentiels du revenu de solidarité active (RSA) mis en place par le gouvernement au printemps 2009. Cette somme sera intégralement refacturée au Haut commissariat des solidarités actives.

Il n'en demeure pas moins que les économies annoncées, du fait du passage au centre unique CIRA, à hauteur de 20 ETPT et 2,2 millions d'euros sur 2009, n'ont pas été réalisées.

Le coût du renseignement téléphonique pourra difficilement être contenu à un niveau inférieur, ce type d'appel permettant une qualité et une personnalisation de la réponse par le dialogue qui n'a rien de comparable avec l'information donnée par le biais d'internet en instaurant une relation entre l'administration et l'utilisateur, souvent en difficulté.

c) Un résultat trompeur en matière de diffusion

Le calcul de la mesure de la progression de la diffusion des publications éditées par la Documentation française (objectif 3) ne reflète pas les baisses enregistrées.

L'attractivité commerciale des publications éditées par la DDF est mesurée par un ratio nombre d'exemplaires vendus/nombre de nouveautés. Le ratio (90) est quasiment stable par rapport à 2008 (91), ce qui laisserait penser que la progression s'est maintenue au même rythme que l'année précédente. Cependant, la diminution simultanée du nombre d'exemplaires vendus (numérateur) et du nombre de nouveautés (dénominateur) ne rend pas compte de la réalité beaucoup moins favorable.

Les variations constatées permettent, en revanche, de constater une **baisse de 14,5 % des ventes d'ouvrages** : 577.000 ouvrages et périodiques vendus contre 675.000 en 2008. **Les nouveautés éditées par la DDF sont également en baisse** : 298 nouveaux titres contre 345 en 2008 et 395 en 2007, soit respectivement - 13,6 % et - 24,5 %. Les nouveautés éditées pour le compte des administrations présentent une baisse de 19 %.

La concurrence d'internet reste vive et ne donne pas beaucoup d'espoirs à ce niveau. L'offre de produits numériques, déjà largement présente, ne pourra qu'utilement être développée.

L'indicateur pourrait utilement être revu afin de mettre en évidence la réalité des résultats.

d) Une légère hausse du coût de soutien due aux réorganisations

Le **quatrième objectif « Assurer le soutien au moindre coût »** vise à évaluer l'efficacité de la gestion assurée par la direction.

Le ratio effectif gérant/effectif géré est en léger recul par rapport aux années précédentes, avec 1,95 % pour 385 ETPT, mais reste toutefois inférieur aux prévisions : 2,30 en LFI et 2 mi-2009.

Les démarches de soutien de reclassement des personnels des CIRA en régions étant désormais achevées et la nouvelle direction mise en place, le coût du soutien devrait se présenter en baisse dès 2010.

COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ETAT »

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale

I. UN NIVEAU DE CESSIONS IMMOBILIÈRES TRÈS EN-DEÇÀ DES PRÉVISIONS	530
A. UNE SURÉVALUATION INITIALE MANIFESTE	530
1. <i>Des produits de cessions immobilières inférieurs des deux tiers aux prévisions de la LFI</i>	530
2. <i>Un « gonflement » irrégulier du résultat par la comptabilisation de cessions de droits à caractère immobilier</i>	532
B. LES TENANTS ET ABOUTISSANTS DE CETTE SURÉVALUATION	533
1. <i>La part du contexte de marché, la part de l'insincérité budgétaire</i>	533
2. <i>Un relèvement des versements du budget général en faveur du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »</i>	534
II. UNE FORTE ÉROSION DE LA CONTRIBUTION DES CESSIONS IMMOBILIÈRES AU DÉSENDETTEMENT DE L'ETAT	535
A. L'EFFET DES RÉGIMES D'INTÉRESSEMENT AUX VENTES BÉNÉFICIAIRE À CERTAINS MINISTÈRES	535
1. <i>Une contribution des produits de cessions immobilières au désendettement de l'Etat limitée à une fraction marginale</i>	535
2. <i>La nécessité de réviser le régime d'intéressement des ministères aux cessions immobilières</i>	536
B. D'IMPORTANTES DÉPENSES IMMOBILIÈRES, EN PARTIE IMPUTÉES DE FAÇON IRRÉGULIÈRE	537
1. <i>Un niveau élevé de contribution du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » aux dépenses immobilières</i>	537
2. <i>Une méconnaissance des règles d'imputation comptable pour plus du huitième de ces dépenses</i>	538
III. UNE GESTION IMMOBILIÈRE ENCORE INSUFFISAMMENT ÉVALUÉE	540
A. LA MESURE DE LA PERFORMANCE ASSOCIÉE AUX CESSIONS	540
1. <i>Une mesure restreinte</i>	540
2. <i>Des résultats faiblement significatifs</i>	541
B. LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ETAT »	542
1. <i>L'embryon de suivi centralisé d'un autre aspect de la gestion immobilière de l'Etat que les cessions</i>	542
2. <i>Des résultats encore incertains</i>	543

L'organisation du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », qui n'avait pas d'équivalent sous le régime de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 et dont la LOLF n'avait pas prévu l'existence, constitue une innovation de la LFR pour 2005 (qui a institué ce compte *a posteriori* pour l'exercice 2005) et de la LFI pour 2006. Sa nomenclature a été enrichie par les LFI pour 2007 et pour 2010. Il constitue le « **tableau de suivi** » des opérations de cessions immobilières de l'Etat et fait actuellement apparaître :

- en recettes, le **produit des cessions d'immeubles de l'Etat** et (depuis 2010) celui des **droits à caractère immobilier** attachés à des immeubles de l'Etat, ainsi que des fonds de concours ;

- en dépenses, celles requises en termes d'**investissement** et de **fonctionnement à la suite d'opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat**, ainsi que les dépenses de même nature réalisées **par des opérateurs** de l'Etat (avant 2010, seulement des établissements publics) sur des immeubles appartenant à celui-ci ou (depuis 2010) inscrits à son bilan. Depuis 2010, l'imputation sur ces dépenses est expressément subordonnée au rattachement direct des opérations ainsi financées à une gestion « performante » du parc immobilier de l'Etat.

Le compte a également vocation à retracer, en recettes comme en dépenses, des **transferts avec le budget général** de l'Etat, qu'il s'agisse, en pratique, de versements dans le cadre d'opérations immobilières (avances, par exemple) ou de restitutions d'une partie du produit des cessions immobilières, afin de contribuer au **désendettement**.

A l'initiative de votre rapporteure spéciale, la LFI pour 2009 a fixé le principe selon lequel les produits de cessions immobilières de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'**un minimum de 15 %**. Toutefois, cette contribution ne s'applique pas aux produits de cessions des immeubles domaniaux situés à **l'étranger** ni, jusqu'au 31 décembre 2014, à ceux qui sont mis à la disposition du ministère de la **défense**. Jusqu'au 31 décembre 2009, en étaient dispensés, de même, les produits de cessions des immeubles mis à la disposition des services du ministère chargé de l'écologie et du développement durable (services de **l'équipement**).

La mission correspondant aux dépenses du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » est pilotée par le service France Domaine. Elle est aujourd'hui constituée de trois programmes. Le premier (n° 721) retrace la contribution au **désendettement de l'Etat** des produits de cessions immobilières. Le deuxième (n° 722) rend compte du niveau de l'affectation de ces produits à des **dépenses immobilières**. Le troisième (n° 723), introduit par la LFI pour 2010, regroupe les dépenses immobilières financées par des produits de cession qui sont suivies, à titre expérimental, dans les applications du système d'information « **CHORUS** » ; ses crédits sont donc soustraits du programme 722.

I. UN NIVEAU DE CESSIONS IMMOBILIÈRES TRÈS EN-DEÇÀ DES PRÉVISIONS

A. UNE SURÉVALUATION INITIALE MANIFESTE

1. Des produits de cessions immobilières inférieurs des deux tiers aux prévisions de la LFI

Pour l'année 2009, les cessions immobilières de l'Etat ont rapporté **475 millions d'euros, au lieu des 1,4 milliard d'euros prévus en LFI**, soit un niveau effectif de recettes inférieur des deux tiers aux prévisions. L'écart entre cet objectif et le résultat tient pour l'essentiel au **report de cessions**

prévues pour le ministère de la défense, en lien avec le nouveau plan de stationnement des forces armées et le regroupement des états-majors installés à Paris sur le site « Balard », dans le XV^e arrondissement de la capitale. En effet, la LFI, à ce titre, avait prévu un produit d'un milliard d'euros, liant ainsi très fortement l'exécution de la prévision globale de cessions de l'Etat aux résultats qui seraient atteints pour un seul ministère, et par quelques opérations précises de celui-ci ; seulement 294 millions, soit moins du tiers de l'objectif, ont été encaissés.

C'est ainsi la **deuxième année consécutive que les ventes immobilières de l'Etat s'avèrent très sensiblement en-deçà des prévisions** : les produits réalisés en 2008 (395 millions d'euros) avaient déjà été inférieurs d'un tiers au montant inscrit en LFI (600 millions). Cette situation contraste avec celle des années 2006 et 2007, où les cessions ont atteint des montants « records » (respectivement à hauteur de 798 millions et de 820 millions d'euros), qui excédaient de beaucoup les prévisions de la LFI (à plus de 80 % en 2006, de près des deux tiers en 2007).

Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Réalisations	90	110	90	107	173	634	798	820	395	475	175 <i>(au 15 juin)</i>
Prévisions	–	–	–	–	–	600	439	500	600	1.400	900
Rapport réalisations/prévisions	–	–	–	–	–	+ 6 %	+ 82 %	+ 64 %	– 34 %	– 66 %	–

Source : RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

Sur la période **2005-2009**, le total des recettes de cessions enregistrées par le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » s'élève ainsi à **3,1 milliards d'euros, soit environ 4,5 % de la valeur du parc immobilier de l'Etat** estimée à la fin 2009 (67,8 milliards d'euros³²⁹).

On notera que les ventes d'immeubles du ministère de la défense ont représenté 62 % de l'ensemble des encaissements de l'exercice 2009. Dans l'ordre, suivent le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM, pour 12 % des recettes) et le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE, pour 5 %). Comme les années précédentes, la majorité des cessions a été réalisée dans la région Île-de-France, qui représente 63 % des encaissements ; viennent ensuite les ventes réalisées dans le « grand Sud-Est », soit les régions Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes (6 % des recettes), puis les ventes d'immeubles situés à l'étranger (5 %)³³⁰.

2. Un « gonflement » irrégulier du résultat par la comptabilisation de cessions de droits à caractère immobilier

Les produits de cessions immobilières enregistrés pour l'année 2009 marquent une hausse de près de 20 % par rapport au résultat obtenu en la matière pour 2008. Toutefois, **221 millions d'euros, soit 45 % de ces produits**, proviennent de paiements à l'Etat effectués par la Société nationale immobilière (SNI), dans le cadre d'opérations qui **ne sont pas des cessions de biens immobiliers** : d'une part, 215 millions au titre de la soulte prévue par un contrat de bail (de dix ans) portant sur le parc de logements domaniaux occupé par les agents du ministère de la défense ; d'autre part, 6 millions en remboursement d'une avance sur travaux accordée par ce ministère.

Le produit des ventes immobilières *stricto sensu*, pour l'exercice, se trouve donc limité à 254 millions d'euros. La comptabilisation des recettes dues à la SNI, dans le contexte de cessions très inférieures aux prévisions, tend à « gonfler » le résultat d'une façon opportune, mais irrégulière. En effet, l'imputation de ces recettes sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », même justifiée par un souci d'efficacité, constitue, comme le relève la Cour des comptes³³¹, une **méconnaissance des règles applicables** : l'imputation en recettes du compte du produit des cessions de droits à caractère immobilier attachés à des immeubles de l'Etat n'a été rendue possible qu'à partir de la LFI pour 2010.

³²⁹ Ce montant est donné à titre d'ordre de grandeur, eu égard aux incertitudes qui pèsent sur la fiabilité de la valorisation du patrimoine immobilier de l'Etat : la Cour des comptes, dans son rapport de certification des comptes de l'Etat pour 2009, a renouvelé la réserve substantielle qu'elle avait déjà formulée, en la matière, pour les trois exercices antérieurs. L'évaluation du patrimoine immobilier des opérateurs de l'Etat (à hauteur de 32,4 milliards d'euros fin 2009) fait l'objet d'une même critique de la Cour des comptes.

³³⁰ Votre rapporteure spéciale déplore le caractère sommaire des informations données, sur ces ventes, dans le RAP pour 2009 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

³³¹ Note d'exécution budgétaire sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

B. LES TENANTS ET ABOUTISSANTS DE CETTE SURÉVALUATION

1. La part du contexte de marché, la part de l'insincérité budgétaire

Il convient de rappeler qu'en 2006 et 2007, le haut niveau précité des produits de cessions immobilières de l'Etat a résulté, pour une large part, de ventes d'ordre exceptionnel. Ainsi, en 2007, à elle seule, la cession du centre de conférences internationales situé avenue Kléber, à Paris, conclue pour 404 millions d'euros, a contribué pour près de la moitié aux produits enregistrés sur l'exercice.

De semblables opérations n'ont pu être réalisées en 2008 et 2009. Pour ce dernier exercice, les deux ventes les plus importantes ont été celle du fort d'Issy-les-Moulineaux, pour un prix de 60 millions d'euros, et celle de l'immeuble du siège du Laboratoire central des Ponts et Chaussées, boulevard Lefebvre dans le XV^e arrondissement de la capitale, pour un prix de 37 millions d'euros. D'après les indications données à votre rapporteure spéciale, sur les 1.223 ventes conclues en 2009, le montant unitaire de seulement sept d'entre elles a excédé 5 millions d'euros, ces sept ventes totalisant 44 % des produits ; la très grande majorité (92 % du nombre, représentant moins de 17 % des produits) a été conclue pour un prix unitaire inférieur à 0,5 million.

Deux facteurs expliquent ce résultat. D'une part, **les immeubles de prestige susceptibles d'être cédés par l'Etat se sont raréfiés**, en 2008 et 2009, de nombreux biens disponibles dans cette catégorie ayant été vendus lors des exercices antérieurs. D'autre part, **le contexte de marché s'est révélé peu favorable aux cessions profitables**, le marché immobilier s'étant retourné du fait de la crise économique, de façon très sensible à partir de l'automne 2008. De fait, le RAP pour 2009 du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », comme le RAP pour 2008, signale que, « *dans un certain nombre de cas* », **l'Etat a renoncé à vendre**, différant les cessions programmées, soit faute d'un nombre suffisant d'offres d'achat, soit en présence d'offres se situant en deçà de la valeur domaniale des biens mis en vente, afin de ne pas « brader » son patrimoine immobilier.

Bien sûr, chaque année, et tout particulièrement dans un contexte de crise économique, la réalisation des objectifs de cessions immobilières reste aléatoire ; elle est fonction, notamment, du dynamisme du marché. Néanmoins, **votre rapporteure spéciale estime que les récentes surestimations de ces recettes en LFI auraient pu être évitées : par leur ampleur, elles mettent en cause la sincérité de la prévision budgétaire**. En ce qui concerne l'exercice 2008, il convient d'observer que le marché immobilier ne s'est significativement dégradé que dans la dernière partie de l'année. Pour 2009, les prévisions ont été arrêtées par le Gouvernement alors que la crise était identifiée, rendant incertaines les perspectives de marché, mais les objectifs de cessions du ministère de la défense (représentant 70 % des cessions de l'Etat prévues pour l'exercice) ont été définis à partir des

arbitrages associés à la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014, sans prendre en considération le nouveau contexte économique. Votre rapporteure spéciale, du reste, **s'interroge sur la pertinence de cette liaison entre la loi de programmation militaire et la loi de finances.**

Sauf importante amélioration du marché, **il est à craindre que cette situation se répète en 2010.** En effet, comme votre rapporteure spéciale l'a établi lors de l'examen du dernier PLF³³², la prévision de recettes immobilières de l'Etat inscrite dans la LFI de cette année, soit 900 millions d'euros, dont 700 millions attendus des cessions du ministère de la défense, n'a pas été fondée sur une véritable programmation. De fait, au 15 juin dernier, selon les informations reçues, seuls 175,8 millions d'euros avaient été encaissés sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », soit 19,5 % de l'objectif pour l'année. Les prévisions officielles, en la matière, relèvent de l'« **affichage** » **politique** – y compris dans leur louable dimension volontariste –, davantage que d'une rigoureuse planification gestionnaire.

2. Un relèvement des versements du budget général en faveur du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Ainsi que la Cour des comptes le fait observer³³³, la fixation en LFI d'un niveau élevé de recettes prévisionnelles pour le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » a pour effet de majorer, automatiquement, le plafond sous lequel peuvent être effectués en faveur de ce compte, pour des dépenses immobilières, des **versements en provenance du budget général.** En effet, l'article 21 de la LOLF autorise que les recettes des comptes d'affectation spéciale soient complétées par des versements du budget général dans la limite de 10 % de leurs crédits initiaux.

C'est de la sorte que le compte a bénéficié de tels versements, en 2009, pour un montant de **140 millions d'euros** (soit 10 % de ses recettes prévisionnelles inscrites en LFI à hauteur de 1,4 milliard), portant ses recettes totales pour l'exercice à 615 millions d'euros. Si la prévision de cessions avait été fixée au niveau du résultat effectif (soit 475 millions d'euros), ces versements n'auraient pu excéder 47 millions d'euros.

³³² *Rapport n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14.*

³³³ *Note d'exécution budgétaire précitée.*

II. UNE FORTE ÉROSION DE LA CONTRIBUTION DES CESSIONS IMMOBILIÈRES AU DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT

A. L'EFFET DES RÉGIMES D'INTÉRESSEMENT AUX VENTES BÉNÉFICIAIRE À CERTAINS MINISTÈRES

1. Une contribution des produits de cessions immobilières au désendettement de l'État limitée à une fraction marginale

Sur le produit global de 475 millions d'euros de cessions immobilières encaissé par le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » au titre de 2009, **seuls 22,8 millions, soit 4,8 %, ont été affectés au désendettement de l'État** (crédits retracés par le programme 721). Cette très faible contribution s'explique par **l'importance relative des cessions immobilières réalisées par le ministère de la défense, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et le ministère des affaires étrangères et européennes**. En effet, ces ventes, comme indiqué ci-dessus, ont représentés 79 % des encaissements de l'exercice ; or les trois ministères précités ont bénéficié du régime dérogatoire qui exonère leurs cessions de l'obligation de contribuer au désendettement (pour les seuls biens situés à l'étranger en ce qui concerne le MAEE, et jusqu'à la fin 2009 seulement en ce qui concerne le MEEDDM).

De la sorte, la contribution des recettes de cessions immobilières de l'État à son désendettement, en valeur absolue, **poursuit l'érosion amorcée en 2008** : 61,8 millions d'euros de produits avaient alors été affectés au désendettement, contre 131,7 millions en 2007. Le taux de cette contribution, qui était de 15,6 % en 2008, a enregistré en 2009 son niveau le plus bas depuis la création du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »³³⁴. Au total, **de 2005 à 2009, 437,1 millions d'euros de recettes de cessions immobilières ont été consacrés au désendettement, soit un taux moyen de 14 % sur cinq ans**.

Contribution au désendettement de l'État des produits de cessions immobilières

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Produits de cessions	634,6	798,9	820,8	395,2	475,0	3.124,5
Part de ces produits affectée au désendettement	100,0 soit 15,7 %	120,8 soit 15,1 %	131,7 soit 16,0 %	61,8 soit 15,6 %	22,8 soit 4,8 %	437,1 soit 14 %

Source : RAP de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009

³³⁴ Votre rapporteure spéciale salue les efforts d'information dont témoigne, sur ce plan, le RAP pour 2009 qui, ce faisant, a suivi l'une des recommandations qu'elle avait formulées lors de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008.

À cet égard, **le risque est grand que la situation de 2009 se perpétue en 2010 et dans les années suivantes, du fait de la prépondérance des cessions immobilières du ministère de la défense** dans les prévisions de cessions de l'Etat. D'une part, comme on l'a rappelé ci-dessus, la LFI pour 2010 a prévu un niveau de ventes, en provenance de ce ministère, plus de trois fois supérieur aux autres cessions de l'Etat (700 millions d'euros contre 200 millions). D'autre part, le plan pluriannuel de cession de 17.000 biens immobiliers qu'a présenté, le 9 juin dernier, le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, vise des immeubles relevant du ministère de la défense pour près du quart de ce parc (23 %) ; suivant les informations recueillies par votre rapporteure spéciale, ils en représentent près de la moitié (47 %) en valeur estimée³³⁵.

2. La nécessité de réviser le régime d'intéressement des ministères aux cessions immobilières

Votre rapporteure spéciale prend appui sur les observations précédentes pour réaffirmer³³⁶ ici la **nécessité de réviser le régime d'intéressement des ministères aux cessions immobilières de l'Etat**. Ce régime, certes, a déjà été réformé, en 2009, dans le sens d'une mutualisation des produits ; toutefois, cette orientation demeure très partielle. D'une part, lorsque la mutualisation s'exerce, ce n'est qu'à hauteur de 20 % des produits, sauf le cas des services déconcentrés entrant dans le champ de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (« RéATE », qui doit conduire à la mise en place de directions départementales interministérielles³³⁷), pour lesquels cette mutualisation est intégrale. D'autre part, la mutualisation ne concerne ni les cessions du ministère de la défense ni celles d'immeubles situés à l'étranger.

L'intéressement des ministères aux cessions immobilières de l'Etat

Suivant le régime défini en 2004 par le Gouvernement, les ministères bénéficient d'un **droit de retour sur les produits** de leurs cessions immobilières, en vue de financer les opérations de relèvement de leurs services ou des dépenses immobilières d'investissement.

D'abord fixé, en principe, à hauteur de 85 % des produits de cession constatés, le taux de ce « retour » au bénéfice des ministères a été **abaissé à 65 %** à compter de 2009, afin de dégager une réserve de **crédits mutualisés à hauteur de 20 % ; pour les services déconcentrés concernés par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)**, la totalité des **85 %** est mutualisée. Par ailleurs, en 2009 a été abandonnée la différence de taux de retour des produits qui existait, jusqu'alors, en fonction du caractère occupé ou inoccupé des immeubles vendus.

³³⁵ Pour des raisons tenant à la préservation des intérêts patrimoniaux de l'Etat, aucune estimation chiffrée de la valeur du parc immobilier ainsi mis en vente n'a été divulguée.

³³⁶ Cf. le rapport précité n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14.

³³⁷ Il est rappelé que les ministères de la défense et de la justice, ainsi que la direction générale des finances publiques (DGFIP), engagés dans leurs propres réformes d'implantation territoriale, ne sont pas inclus dans le champ d'application de la RéATE.

Les **15 %** de produits restant sont affectés au **désendettement de l'Etat**. En vue de donner un fondement législatif à ce régime, à l'initiative de votre rapporteure spéciale, la LFI pour 2009 a fixé le principe selon lequel « *les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %* ».

Toutefois, à l'initiative du Gouvernement, pour conserver les règles antérieurement fixées, il a été précisé que, par dérogation, cette contribution ne s'applique pas aux produits de cessions des immeubles domaniaux situés **à l'étranger** ni, jusqu'au 31 décembre 2014, à ceux qui sont mis à la disposition du ministère de la **défense**. Pour ces produits, **le taux de retour aux ministères concernés est de 100 %**, et la mutualisation partielle décidée à compter de 2009 ne s'applique donc pas. Jusqu'au 31 décembre 2009, les produits de cessions des immeubles mis à la disposition des services du ministère chargé de l'écologie et du développement durable (services de **l'équipement**) bénéficiaient également de ce régime dérogatoire.

Il y a donc lieu de poursuivre plus avant dans cette voie, en **mettant progressivement fin à un régime d'intéressement qui ne se justifiait, à titre d'incitation des ministères à vendre, que dans les premiers temps** de la mise en œuvre d'une politique de rationalisation du patrimoine immobilier de l'Etat. Ce régime, particulièrement dans sa version dérogatoire aménagée au bénéfice du ministère de la défense et pour les cessions à l'étranger, tend à entretenir, de façon indésirable, les réflexes de « quasi-proprétaires » des administrations. Il s'avère incohérent avec la « refondation » du statut de l'Etat propriétaire promue, notamment, par la substitution progressive de conventions d'utilisation au système traditionnel de l'affectation des immeubles domaniaux³³⁸.

B. D'IMPORTANTES DÉPENSES IMMOBILIÈRES, EN PARTIE IMPUTÉES DE FAÇON IRRÉGULIÈRE

1. Un niveau élevé de contribution du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » aux dépenses immobilières

Par nature, les recettes de cessions immobilières enregistrées pour 2009 sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » qui n'ont pas été consacrées au désendettement de l'Etat, soit **452,2 millions d'euros représentant 95,2 % de ces produits**, ainsi que le versement précité de 140 millions d'euros en provenance du budget général, soit **un total de 592,2 millions**, ont été affectés à des dépenses immobilières (crédits retracés par le programme 722 et, à compter de 2010, par le programme 723 pour les dépenses suivies dans l'application « CHORUS »).

À partir de ces ressources et de réserves de trésorerie issues de reports de crédits non consommés lors des exercices précédents, **un financement global de dépenses immobilières a été imputé sur le compte, en 2009, à hauteur de 495,3 millions d'euros en AE et de 868,3 millions en CP**, contre 285,4 millions en AE et 305,7 millions en CP pour l'exercice 2008 – soit,

³³⁸ Cf. le décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008 et les circulaires du Premier ministre en date du 16 janvier 2009.

d'une année sur l'autre, une augmentation des dépenses de l'ordre de 75 % en AE et de 85 % en CP.

Les paiements précités représentent 40 % de plus que le total des recettes du compte pour 2009 (615 millions d'euros). Cependant, à la fin de cet exercice, le compte disposait encore d'une trésorerie importante (945 millions d'euros en AE et 644 millions d'euros en CP), sans compter la « provision » de produits restant à encaisser au titre de cessions conclues en 2009 ou antérieurement.

On notera que **cinq ministères ont consommé 70 % des AE** de l'exercice : le ministère des affaires étrangères et européennes (92 millions d'euros), essentiellement pour le financement de travaux de rénovation et de réimplantation à l'étranger ; le ministère de la défense (76 millions), pour diverses opérations de restructuration de services déconcentrés ; le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (76 millions également), pour les opérations liées au réaménagement du pôle ministériel « Saint-Germain », à Paris, et en faveur du pôle scientifique de Marne-la-Vallée ; le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat (60 millions), notamment pour les travaux liés à la création d'hôtels des finances et l'installation à Ivry-sur-Seine, dans un immeuble en construction, d'une partie de son administration centrale ; enfin, le ministère de la santé et des sports (42 millions), dans le cadre de l'opération de restructuration de l'ensemble immobilier situé avenue de Ségur et avenue Duquesne, dans le VII^e arrondissement de la capitale.

Les six principales opérations immobilières ainsi financées ont visé la restructuration de la cité administrative de Bordeaux (désamiantage, mise en sécurité, rénovation, pour 40,5 millions d'euros) ; celle de l'ensemble immobilier situé aux 244-246, boulevard Saint-Germain, à Paris, au bénéfice du MEEDDM (pour 24 millions) ; la rénovation des écoles d'architecture de Paris-Belleville et de Nantes (pour 20 millions) ; enfin, la réorganisation des implantations immobilières de trois postes diplomatiques, respectivement à Athènes (9,7 millions d'euros), à Bombay (10,8 millions d'euros) et à Pékin (14,5 millions de dollars).

Par ailleurs, il convient de signaler que près de 16 % des AE (70 millions d'euros) et de 18 % des CP (153 millions) ont permis de couvrir des dépenses de fonctionnement, les deux tiers de ces paiements (environ 100 millions) concernant des loyers intercalaires.

2. Une méconnaissance des règles d'imputation comptable pour plus du huitième de ces dépenses

La Cour des comptes³³⁹ a mis au jour trois séries d'irrégularités dans l'imputation des dépenses du compte « Gestion du patrimoine immobilier de

³³⁹ *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour exercice 2009 et, pour le détail, note d'exécution budgétaire précitée.*

l'Etat », en 2009, au titre de la contribution de ce dernier aux dépenses immobilières. Au total, un montant de **112,3 millions d'euros, soit 13 %** de ces dépenses pour l'exercice en CP, a été exécuté en méconnaissance des règles légales.

En premier lieu, **2,4 millions d'euros** ont été versés, à partir du compte, **en faveur d'immeubles pris à bail à l'étranger dont l'Etat n'était pas propriétaire et n'avait pas le contrôle**. Or, à supposer même que certains de ces biens se soient trouvés inscrits au bilan de l'Etat, la possibilité de faire financer par le compte des dépenses visant des immeubles qui n'appartiennent pas à l'Etat mais figurent à son bilan n'a été introduite qu'à compter de l'année 2010.

En deuxième lieu, **21,7 millions d'euros** ont été employés, en provenance du compte, au financement d'**opérations immobilières du ministère de la défense, indépendantes d'une politique de rationalisation**, visant notamment la dépollution de terrains ainsi que la construction, l'aménagement et l'entretien lourd. Or, même si l'imputation sur les dépenses du compte n'est expressément subordonnée que depuis 2010 au rattachement direct des opérations ainsi financées à une gestion immobilière « performante » de l'Etat, ce compte n'a vocation à financer que des opérations, d'investissement ou de fonctionnement, *consécutives* à des cessions, acquisitions ou constructions.

En dernier lieu, **88,2 millions d'euros** ont été affectés, en dépenses du compte, à des **travaux d'entretien de certains immeubles situés à l'étranger et relevant du ministère des affaires étrangères et européennes**. Or le compte n'est pas destiné au financement de dépenses d'entretien, pour le suivi desquelles un programme spécifique a été créé, dans le budget général, par la LFI pour 2009 (cf. *infra*).

Au-delà du non respect de l'orthodoxie comptable, les deux premières séries d'irrégularités précitées n'encourent pas de critique majeure. En revanche, la dernière est blâmable, car le MAEE a ainsi pu basculer sur le programme 722 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », donc **faire couvrir par le produit de cessions immobilières, recettes patrimoniales, des dépenses courantes**, jusqu'alors supportées par les crédits budgétaires « classiques » de la mission « Action extérieure de l'Etat ». **Votre rapporteure spéciale appelle à ne pas renouveler, en 2010, cette mauvaise pratique.**

III. UNE GESTION IMMOBILIÈRE ENCORE INSUFFISAMMENT ÉVALUÉE

A. LA MESURE DE LA PERFORMANCE ASSOCIÉE AUX CESSIONS

1. Une mesure restreinte

Comme l'a souligné à de nombreuses reprises votre rapporteure spéciale, une politique immobilière digne de ce nom ne peut se borner à la réalisation de ventes patrimoniales, serait-ce dans les meilleures conditions possibles pour les intérêts financiers de l'Etat. Les cessions ne doivent pas constituer un objectif « final », mais seulement l'un des vecteurs d'une gestion cohérente ; le but véritable est la rationalisation des coûts et des implantations. À ce titre, l'évaluation des économies d'exploitation et des améliorations de fonctionnement s'avère essentielle.

Pour 2009, la performance du programme 722 relatif aux dépenses immobilières effectuées à partir du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »³⁴⁰ a été mesurée par seulement **trois indicateurs**. Deux d'entre eux se rapportent à l'objectif d'« *optimiser le parc immobilier de l'Etat* », le troisième à l'objectif d'« *améliorer la qualité des évaluations domaniales* ». Ces indicateurs, outre qu'ils ne mesurent pas tant l'efficacité de la gestion budgétaire que celle du service France Domaine, n'apportent qu'une **vision très limitée des performances obtenues par la gestion immobilière de l'Etat**.

Aussi, **votre rapporteure spéciale renouvelle³⁴¹ ses préconisations en faveur d'un renforcement de ce dispositif**. Plus généralement, elle rappelle la nécessité pour l'Etat de mettre en place ou de renforcer les outils de suivi et d'évaluation de nature à optimiser la gestion de son parc immobilier³⁴².

³⁴⁰ Le programme 721, concernant la contribution des recettes de cessions immobilières au désendettement de l'Etat, se trouve dépourvu d'objectif. Bien qu'elle soit contraire à la lettre de l'article 7 de la LOLF, cette situation n'encourt pas de critique eu égard aux caractéristiques particulières du programme : la performance, en termes de désendettement, se mesure au montant même des produits affectés. L'année 2009, à cet égard, comme exposé ci-dessus, a marqué un net recul par rapport aux exercices antérieurs.

³⁴¹ Cf. sa contribution au rapport n° 542 (2008-2009) sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008.

³⁴² Il s'agit d'améliorer l'inventaire et la valorisation du patrimoine de l'Etat et de ses opérateurs, de mettre en œuvre un suivi des baux et des besoins d'entretien, de développer les outils de pilotage de cette gestion... Votre rapporteure spéciale, à l'occasion de l'examen du PLF pour 2010, a présenté une synthèse des « chantiers » en cours, ou à ouvrir, pour la constitution d'un dispositif plus efficient : cf. le rapport précité n° 101 (2009-2010), tome III, annexe 14 et, en ce qui concerne spécifiquement l'Etat locataire, le rapport d'information n° 510 (2008-2009). Dans cette perspective, elle constate avec satisfaction, en annexe au RAP pour 2009 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », la présence de la liste des biens les plus importants acquis ou pris à bail par l'Etat ou ses opérateurs pendant l'exercice, conformément aux dispositions de la LFI pour 2010 introduites à son initiative.

2. Des résultats faiblement significatifs

Seuls **37 % des immeubles recensés comme cessibles à la fin de l'année 2008 ont été vendus en 2009, contre une prévision de 60 %** dans le PAP. La crise économique et financière a retardé ou empêché une partie des ventes prévues, mais la surévaluation des objectifs en la matière (cf. *supra*) a pris sa part de responsabilité dans le résultat.

Ce dernier, toutefois, se révèle un peu meilleur qu'en 2008, où seulement 30 % des immeubles recensés comme cessibles à la fin de l'année 2007 avaient été vendus. La rapidité de réalisation des ventes a été favorisée par les **cessions pratiquées en faveur de collectivités territoriales**, notamment dans le cadre de l'exercice, par les communes, du droit de priorité qu'elles détiennent sur le fondement de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

Le **prix moyen des cessions** d'un montant supérieur à deux millions d'euros **n'a été supérieur que de 0,8 % aux estimations** domaniales, pour une prévision de 0,9 %.

Ce résultat, cependant, **ne rend qu'imparfaitement compte de la qualité des évaluations**. D'une part, l'indicateur retenu ne vise que les ventes d'un montant supérieur à deux millions d'euros, soit 22 opérations en 2009. D'autre part, pour cet exercice, plus des deux tiers des ventes importantes ont résulté de cessions de gré à gré.

En outre, l'exercice du droit de priorité des communes exerce un effet baissier sur les prix de ventes, car cette procédure impose un prix égal à la valeur domaniale du bien en cause, voire inférieur à cette valeur, du fait d'une décote, dans le cas où l'opération tend à permettre la construction de logements sociaux.

Enfin, **les opérations de « emploi » des produits de cessions immobilières d'un montant supérieur à cinq millions d'euros ont donné lieu à un ratio moyen d'occupation des locaux à hauteur de 12,3 m² par agent, soit légèrement plus que la norme de 12 m² que l'Etat s'est fixée**. Toutefois, là encore, la nature de l'indicateur rend ce résultat **peu significatif des performances réelles**.

En premier lieu, ne sont prises en considération que les opérations d'un montant supérieur à cinq millions d'euros, qui font l'objet d'une procédure d'autorisation spécifique par le ministre chargé du domaine. Or il est vraisemblable que ce sont précisément les autres cas qui se trouvent les moins fortement soumis à l'exigence de performance immobilière.

En second lieu, le ministère de la défense et, pour les biens situés à l'étranger, le ministère des affaires étrangères et européennes sont dispensés de suivre cette procédure. La vision offerte par l'indicateur se révèle donc très partielle.

De fait, les informations plus générales communiquées par le ministère du budget, des comptes publics et la réforme de l'Etat mentionnent un **ratio d'occupation moyen de l'ordre de 15 m² par agent pour les administrations centrales et de 18 à 20 m² dans les services déconcentrés**. Les efforts déployés à cet égard ont permis de réduire de 46.300 m² en 2009, et de 133.200 m² entre 2006 et 2009, la surface totale occupée par les ministères.

B. LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ETAT »

1. L'embryon de suivi centralisé d'un autre aspect de la gestion immobilière de l'Etat que les cessions

Par nature, la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ne retrace qu'une partie de la gestion immobilière de l'Etat : l'affectation du produit des cessions. La LFI pour 2009 a créé un nouveau **programme « Entretien des bâtiments de l'Etat »** (n° 309), dont l'objet est de retracer les **dépenses d'entretien lourd**. Rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », ce programme constitue ainsi le premier support budgétaire de suivi centralisé d'un autre aspect de la gestion immobilière de l'Etat que les cessions.

Pour mémoire, cet outil constituait une demande récurrente de la part de votre commission des finances, afin de retracer sur une seule ligne budgétaire, plus clairement que dans les divers programmes ministériels, la charge d'entretien incombant à l'Etat propriétaire. Il tend d'ailleurs utilement à « sanctuariser » des crédits pour l'entretien nécessaire, parfois urgent, que les ministères, sans cette contrainte, auraient pu être tentés de différer.

Le programme se trouve en principe alimenté par des crédits soustraits aux programmes supportant une charge de loyers budgétaires, pour chaque ministère en proportion du montant de loyers dont il est redevable. La contribution a été fixée à 12 % des loyers dans la LFI pour 2009, soit au total 76,9 millions d'euros en AE et CP³⁴³. Ces crédits ont été abondés par la LFR du 4 février 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie, à hauteur de 245,4 millions d'euros en AE (soit trois fois les AE inscrites en LFI) et de 193,7 millions en CP (soit 1,5 fois les CP initiaux). Sur le total des crédits ainsi ouverts, **233,7 millions d'euros en AE et 109,2 millions en CP ont été consommés par l'exécution, soit 72 % des AE et seulement 56 % des CP**.

La mise en œuvre déconcentrée du programme explique sans doute l'essentiel de cette sous-consommation, les services ayant dû se familiariser avec le nouveau dispositif et, sur le fond, lancer la réalisation des audits énergétiques requis au titre du « Grenelle de l'environnement ».

³⁴³ La dotation du programme a été portée, pour 2010, à 16 % des loyers budgétaires, soit 169 millions d'euros en AE et CP ; elle est programmée à hauteur de 20 % des loyers en 2011.

Du reste, il convient de souligner que les crédits prévus demeurent sans nul doute très insuffisants pour couvrir les besoins réels en travaux d'entretien lourd que l'Etat devra assumer dans les prochaines années, compte tenu notamment des besoins identifiés à l'occasion de l'élaboration des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et des nouvelles exigences issues du Grenelle de l'environnement dans son volet « Etat exemplaire ». L'enjeu pour les finances publiques est d'optimiser les coûts en orientant la dépense vers l'entretien préventif, alors que les administrations limitent aujourd'hui leurs dépenses, pour l'essentiel, à l'entretien « curatif ».

2. Des résultats encore incertains

La mesure de la performance associée au programme « Entretien des bâtiments de l'Etat », déclinée en trois objectifs, se borne à **trois indicateurs d'activité**. En outre, **leur modalité de calcul pour 2009 rend incertaines les réalisations** du programme lors de cette première année d'existence.

Ainsi, pour l'objectif consistant à « *optimiser le coût de l'entretien relevant du propriétaire par la mise en place d'une maintenance préventive* », il s'agit du pourcentage des **dépenses affectées à des opérations préventives**. Un résultat de **22 %** est présenté, mais **seuls les crédits ouverts en LFI ont été pris en compte** pour ce calcul, alors que la LFR du 4 février 2009, comme indiqué ci-dessus, a majoré ces crédits pour des montants très supérieurs. En outre, l'indicateur est élaboré sous l'hypothèse d'une réalisation intégrale des opérations programmées, laquelle n'est jamais complètement assurée *ex ante*.

L'atteinte de l'objectif visant à « *sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires* » est mesurée par le pourcentage de **réalisation des contrôles réglementaires**. Le résultat indiqué est de **30 %**, contre une prévision de 80 % dans le PAP, mais, en l'absence d'outil de suivi adapté, **seule a pu être comptabilisée la sécurité incendie**, identifiée dans les SPSI.

Enfin, pour l'objectif de « *conduire la rénovation thermique des bâtiments de l'Etat* », l'indicateur prévu tient au pourcentage des **bâtiments de bureaux de l'Etat ayant fait l'objet d'un audit énergétique**. La réalisation serait de **47 %**, alors que la prévision n'était que de 40 %, mais ce résultat a été calculé à partir d'une **enquête à laquelle tous les ministères n'ont pas répondu** ; il doit donc être relativisé.

Dans ces conditions, il apparaît de toute évidence que le dispositif de mesure des performances du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » **requerrait, en 2009, un important effort de fiabilisation**. Votre rapporteure spéciale espère que cet effort aura été mis en œuvre, fructueusement, pour l'exercice en cours.

**LISTE DES MINISTRES AUDITIONNÉS DANS LE CADRE DE
L' EXAMEN DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT
POUR L'ANNÉE 2009**

Mardi 15 juin 2010

Mme Michèle ALLIOT-MARIE, ministre d'Etat, Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés

M. Laurent WAUQUIEZ, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi

Mercredi 16 juin 2010

Mme Valérie PÉCRESSE, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mme Roselyne BACHELOT-NARQUIN, ministre de la santé et des sports

M. Jean-Louis BORLOO, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat

Jedi 17 juin 2010

M. Luc CHATEL, ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement

Mme Marie-Luce PENCHARD, ministre chargée de l'outre-mer

Les comptes rendus et enregistrements vidéo de ces auditions sont accessibles sur le site Internet du Sénat, à la page :

<http://www.senat.fr/commission/fin/pjlreglement2009/auditions.html>