

N° 674

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2011

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 2010,

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, Serge Dassault, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufls, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Hubert Falco, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Roland du Luart, Philippe Marini, 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.) : 3507, 3544 et T.A. 693

Sénat : 672 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial	8
MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » Mme Michèle André, rapporteure spéciale	18
MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » M. Joël Bourdin, rapporteur spécial	26
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	43
MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial	59
MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT » M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial	71
MISSION « CULTURE » M. Yann Gaillard, rapporteur spécial	84
MISSION « DÉFENSE » MM. François Trucy, Jean-Pierre Masseret et Charles Guéné, rapporteurs spéciaux	99
MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » M. Yves Krattinger, rapporteur spécial	112
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 » Mmes Marie-Hélène des Esgaulx et Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel et François Fortassin, rapporteurs spéciaux	130

MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L’UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »	
MM. André Ferrand et François Rebsamen, rapporteurs spéciaux	198
MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L’ETAT ET COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ETAT »	
M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur spécial	215
MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »	
MM. Hubert Falco et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux	229
MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »	
M. Bernard Angels, rapporteur spécial	249
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 DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L’AUDIOVISUEL PUBLIC »	
M. Claude Belot, rapporteur spécial	286
MISSION « OUTRE-MER »	
MM. Eric Doligé et Marc Massion, rapporteurs spéciaux	309
MISSION « PLAN DE RELANCE DE L’ÉCONOMIE »	
M. Jean Arthuis, rapporteur spécial	319
MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »	
M. François Marc, rapporteur spécial	339
MISSION « POUVOIRS PUBLICS »	
M. Jean-Paul Alduy, rapporteur spécial	350
MISSION « PROVISIONS »	
M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial	364
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »	
MM. Philippe Adnot et Philippe Dominati, rapporteurs spéciaux	370
MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »	
M. Bertrand Auban, rapporteur spécial	404

MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	
M. Pierre Jarlier, rapporteur spécial	419
MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »	
Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale	429
MISSION « SANTÉ »	
M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial	439
MISSION « SÉCURITÉ »	
M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial	450
MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »	
M. Claude Haut, rapporteur spécial	459
MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »	
MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux	467
MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »	
M. Michel Sergent, rapporteur spécial	477
MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »	
M. Serge Dassault, rapporteur spécial	486
MISSION « VILLE ET LOGEMENT »	
M. Philippe Dallier, rapporteur spécial	504
BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »	
M. Bernard Vera, rapporteur spécial	516
COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ETAT »	
Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale	525

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

En outre, **cinq ministres¹ ont été auditionnés par la commission des finances :**

- M. Thierry Mariani, secrétaire d'Etat chargé des transports ;
- M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;
- M. Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé ;
- M. Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication ;
- M. François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

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 2010 et les prévisions qui figureront dans le projet de loi de finances initiale pour 2012.

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 trois ans, systématiquement transmises à votre commission des finances, ont ainsi, fort utilement, permis aux rapporteurs spéciaux de conforter et d'approfondir leurs analyses.

¹ 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	9
A. UNE NOUVELLE « SUR-EXÉCUTION » DES CRÉDITS... ..	9
B. ... MALGRÉ UNE TRÈS FAIBLE PARTICIPATION AU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE ET DES « COUPES » DUES AU GRAND EMPRUNT	10
C. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS QUI SE POURSUIT.....	10
II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES	11
A. LE PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ».....	11
1. <i>Le poids croissant des dépenses contraintes</i>	11
2. <i>La difficile mesure de la performance</i>	13
B. LE PROGRAMME 185 « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »	14
1. <i>La gestion tendue des crédits de l'AEFE</i>	14
2. <i>Les autres crédits</i>	15
C. LE PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES »	15
1. <i>La poursuite de la montée en puissance des frais de scolarité et des bourses</i>	15
2. <i>Une augmentation des crédits versés à la Caisse des Français de l'étranger</i>	16

I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

A. UNE NOUVELLE « SUR-EXÉCUTION » 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, une nouvelle fois, globalement dépassé les montants votés en loi de finances initiale**, avec d'assez nettes 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 prévus en loi de finances pour 2010	Crédits exécutés en 2010	Rappel : crédits exécutés en 2009	Exécution 2010 vs LFI 2010	Exécution 2010 vs exécution 2009
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1 710,1	1 815,6	1 720,0	+ 5,8 %	+ 5,6 %
185 – Rayonnement culturel et scientifique	597,0	594,5	592,6	- 0,4 %	+ 0,3 %
151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	325,8	340,7	312,6	+ 4,4 %	+ 9,0 %
Total mission	2 632,9	2 750,8	2 625,2	+ 4,3 %	+ 4,8 %

Source : projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010

Comme cela sera détaillé ci-après, la « sur-exécution » concerne :

- **d'une part, le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, notamment sous l'effet du dynamisme des contributions obligatoires de la France aux organisations internationales ;

- **d'autre part, le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »**, avec une croissance 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 ET DES « COUPES » DUES AU GRAND EMPRUNT

Cette augmentation des crédits exécutés est d'autant plus notable que **la mission n'a pas participé au plan de relance de l'économie** et a, à l'inverse, subi des **coupes budgétaires au titre de la participation au financement de l'emprunt national**.

Celles-ci se sont élevées à **3,3 millions d'euros** sur le programme 105 et à **2 millions d'euros** sur le programme 185.

C. UNE BAISSÉ DES EFFECTIFS QUI SE POURSUIT

Sur l'ensemble du ministère des affaires étrangères et européennes, les emplois se sont élevés à **15 150 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, soit **414 ETPT en-dessous du plafond** d'emplois ministériel (consommation de 97,3 %).

Le MAEE relève que cette moyenne 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 nettement inférieur au point d'entrée en début d'année.

Votre rapporteur spécial a souligné, dans ses deux derniers rapports budgétaires¹, l'ampleur des efforts de ce ministère, tant au niveau de l'administration centrale que du réseau.

Pour l'année 2010, l'évolution la plus notable provient de la **mise en œuvre de la distinction des ambassades en trois catégories** :

- une trentaine d'ambassades « à missions élargies » ;
- une centaine d'ambassades « à missions prioritaires », lesquelles sont censées être définies en fonction des enjeux de notre politique ;
- et une trentaine d'ambassades « de présence diplomatique », de taille réduite.

En outre, il est à noter que, parmi les ambassades aux compétences élargies, huit ambassades dites « à format d'exception »² ont vu leurs effectifs réduits de l'ordre de 10 % sur trois ans.

Au total, alors que le MAEE verra son plafond d'emplois ministériel diminuer de 700 ETP entre 2009 et 2011, **les mesures de re-calibrage du réseau produiront une économie de l'ordre de 380 ETP sur trois ans**.

¹ *Rapport général n° 101 (2009-2010), Tome III, annexe 1, et rapport général n° 111 (2010-2011), Tome III, annexe 1.*

² *Il s'agit de nos ambassades aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Maroc, au Sénégal et à Madagascar.*

Le tableau ci-après retrace l'évolution des emplois du MAEE au cours de l'exercice passé.

Evolution des emplois au cours de l'année 2010

(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	137	171	152	0	15
Titulaires et CDI dans le réseau	82	0	28	0	- 54
CDD et volontaires internationaux	209	0	198	0	- 11
Militaires	65	0	41	0	- 24
Agents de droit local	204	0	122	0	- 82
Total	697	171	541	0	- 156

Source : projet de loi de règlement et rapport de gestion pour 2010

II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES

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

1. Le poids croissant des dépenses contraintes

L'exercice 2010 a poursuivi une tendance amorcée depuis quelques années : une **augmentation optique des crédits** consommés ne traduisant aucune facilité de gestion pour le responsable de programme, mais plutôt la **croissance de deux catégories de dépenses contraintes**. Il s'agit des contributions aux organisations internationales (OI) et des loyers budgétaires.

Tout d'abord, comme cela était attendu, **les loyers budgétaires ont plus que triplé en 2010**, en raison de leur généralisation, depuis cet exercice, à l'ensemble des bâtiments, propriétés de l'Etat, situés en France

métropolitaine, dans les collectivités d'outre-mer et à l'étranger. En revanche, cette dépense étant, par nature, très prévisible, l'exécution correspond au montant inscrit en loi de finances initiale.

Evolution des loyers budgétaires exécutés au sein du programme 105

(en millions d'euros)

	2009	2010
Loyers budgétaires France	21,1	33,2
Loyers budgétaires étranger	4,9	56,9
Total	26,0	90,1

Source : projet de loi de règlement et rapport de gestion pour 2010

Quant au **financement des OI**, il se caractérise par :

- d'une part, une **stabilisation** (et même une très légère décroissance) des crédits exécutés en 2010 par rapport à l'année précédente ;

- d'autre part, la **persistance d'un écart significatif entre la prévision et l'exécution**, même si celui-ci diminue d'année en année. Hors OI à vocation européenne, cet écart s'élevait encore à 37 millions d'euros, soit **5 % des crédits programmés**. Cette différence résulte d'un effet de **taux de change** : en 2010, les quelque 72 % des contributions libellées en dollars ont représenté 586,3 millions d'euros pour un total de 794,2 millions de dollars, soit un taux moyen de 0,74 dollar pour un euro alors que le taux de budgétisation en LFI 2010 était de 0,64 dollar pour un euro. Il convient toutefois de souligner les progrès accomplis ces dernières années en matière de sincérité budgétaire sur cette ligne. Au vu du taux retenu en 2011 (0,74 dollar pour un euro), la prévision devrait enfin rejoindre l'exécution, ce dont votre rapporteur spécial, qui dénonce¹ depuis de nombreuses années la sous-budgétisation chronique de cette action, ne peut que se féliciter.

Il est à noter que l'exécution a pu être assurée par le **dégel de la réserve de précaution** résiduelle (36,5 millions d'euros en CP) et par une **ouverture de crédits en loi de finances rectificative** à hauteur de 41,3 millions d'euros en CP.

Votre rapporteur spécial a récemment rendu les conclusions de son contrôle budgétaire sur les participations financières de la France aux organisations internationales². En résumé :

- les contributions aux OI sont un sujet complexe à traiter car, **en matière de multilatéralisme, il est vain d'espérer la perfection**. En effet,

¹ Voir notamment le rapport d'information Sénat n° 24 (2007-2008), « Organisations internationales : la France paie-t-elle trop ? ».

² Rapport d'information Sénat n° 390 (2010-2011).

la France ne décide pas seule et, au vu de la composition et de la structure de certaines OI, une certaine pesanteur semble inévitable, même si le MAEE doit tout faire pour la réduire autant que possible ;

- la France doit s'assurer de ne payer que sa juste part du fardeau commun au sein des OI. Cela passe par la **poursuite des pressions exercées sur les administrations de ces organisations**, par un suivi particulier des postes budgétaires les plus risqués¹ et par une **plus forte politisation de la question des quotes-parts** des différents pays dans le budget des OI ;

- enfin, le **contrôle des OI doit encore être amélioré**, ce qui passe par le soutien de la candidature de la Cour des comptes en tant qu'auditeur externe de ces structures et par l'appui de notre pays à la mise en œuvre des recommandations des auditeurs.

Au total, **les dépenses inéluctables ont représenté 71,8 % des crédits consommés en 2010** sur ce programme. Le MAEE souligne que cette tendance « *amplifie le caractère contraint de la gestion des autres dépenses* », d'autant que l'évolution des taux de change précédemment évoquée a pesé sur le fonctionnement des postes à l'étranger et que le programme 105 a dû subir les conséquences financières de la crise de Haïti et du déplacement du Sommet Afrique-France de Charm El Cheik, où il était initialement prévu, à Nice.

2. La difficile mesure de la performance

Le présent rapport annuel de performances est le premier dans lequel les résultats du programme 105 ne comportent plus que des éléments quantifiables, certes assortis de commentaires littéraires.

Auparavant, des notes (sur 5) étaient 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.

Votre rapporteur spécial est bien conscient de la difficulté de « mesurer » la « performance » de notre outil diplomatique. Il ne peut qu'appuyer l'effort du ministère pour faire évoluer cette maquette et rejoint le Comité interministériel d'audit des programmes² (CIAP) pour **considérer comme « acceptable » la pertinence du dispositif de performances.**

¹ Comme, par exemple, les projets de nouveaux sièges ou la négociation des règles de rémunération des fonctionnaires des OI (en particulier ceux des organisations dites « coordonnées »).

² CIAP n° 124, mai 2011.

B. LE PROGRAMME 185 « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »

Les résultats de l'exécution du budget 2010 sont stables par rapport à l'exercice précédent : les CP consommés se sont établis à 594,5 millions d'euros, contre 592,6 millions d'euros en 2009 (+ 0,4 %).

Les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) méritent une analyse spécifique.

1. La gestion tendue des crédits de l'AEFE

La subvention pour charge de service public à l'AEFE a consommé 425,9 millions d'euros de crédits en 2010, soit **71,6 % de l'ensemble des CP du programme**.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, la gestion de cette agence s'est heurtée à deux difficultés l'année dernière :

- **l'augmentation de la charge au titre des pensions civiles**, qui a atteint 131 millions d'euros (contre 124,9 millions d'euros en 2009). L'Etat ne couvrant que 120 millions d'euros à ce titre au travers de sa subvention, l'AEFE doit développer, pour ce besoin précis, ses financements extérieurs. Comme cela a déjà été souligné, cette charge est appelée à croître de manière importante dans les années à venir ;

- d'autre part, **l'interdiction d'endettement au-delà de douze mois** pour les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, selon les termes de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. S'il n'est évidemment pas dans l'esprit de votre rapporteur spécial de remettre en cause ce principe¹, celui-ci son application a entraîné **l'octroi d'urgence**, par la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, de crédits d'un montant de **9,5 millions d'euros** pour permettre le **financement de trois nouvelles opérations immobilières**².

¹ Lors de la séance publique au cours de laquelle ont été examinés les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour l'année 2011, le 25 novembre 2010, votre rapporteur spécial avait déclaré qu'« en qualité de membre de la commission des finances, [il ne pouvait rappeler que le principe] retenu par le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 », ajoutant toutefois qu'« avec cet amendement, M. André Ferrand [avait] le mérite de poser un vrai problème, auquel [il ne pouvait] pas être insensible, étant (...) très attaché à notre réseau d'établissements et au rôle de l'AEFE ».

² Il s'agit de l'école maternelle du lycée français Jean Monnet de Bruxelles, du lycée français d'Amman, et du collège Voltaire à Berlin.

2. Les autres crédits

Les crédits hors AEFÉ sont, eux aussi, restés stables par rapport à 2009 et apparaissent, en exécution, très proches de la programmation initiale.

Il faut souligner que l'année 2010 a vu l'adoption de réformes, dans le cadre de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, dont il conviendra d'apprécier la mise en place concrète lors de l'examen des prochaines lois de règlement.

Trois établissements publics ont ainsi été créés dans le domaine du rayonnement culturel : l'Institut français, Campus France et France expertise internationale.

S'il est évidemment trop tôt pour porter un jugement sur ces nouveaux acteurs, votre rapporteur spécial tient à rappeler :

- d'une part, son **attachement à l'expérimentation du rattachement d'une dizaine de postes du réseau à l'Institut Français** ;

- d'autre part, son souhait que le regroupement du Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE), du groupement d'intérêt public Campus France et des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) dans un nouvel établissement dénommé Campus France se concrétise dans les meilleurs délais. L'audition¹ pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur EGIDE que votre commission des finances a demandée à la Cour des comptes n'a pas été rassurante de ce point de vue. Depuis lors, votre rapporteur spécial et notre collègue Yvon Collin ont constaté que ce dossier a pris du retard entre la fin de l'année 2010 et le début de 2011 ; **de vieilles et infructueuses rivalités entre services ou structures ne devraient pas remettre en cause le choix pertinent de l'Etat de regrouper ses forces au sein d'un opérateur unique** pour promouvoir notre enseignement supérieur à l'étranger.

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

1. La poursuite de la montée en puissance des frais de scolarité et des bourses

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

En 2010, **le financement des dispositifs de bourses scolaires et de prise en charge des frais de scolarité** des élèves de terminale, première et

¹ *Compte-rendu des commissions du 13 octobre 2010 et rapport d'information Sénat n° 34 (2010-2011).*

seconde **s'est élevé à 107,9 millions d'euros** (contre 86,1 millions d'euros en 2009), alors que 105,3 millions d'euros avaient été ouverts à ce titre en loi de finances initiale. En fin d'exercice, le besoin en financement de l'aide à la scolarité s'élevait à 7,3 millions d'euros. Il a été couvert d'une part grâce au dégel de la réserve légale et d'autre part grâce aux crédits votés en loi de finances rectificative.

Pour l'exercice 2010, la dépense a été répartie comme suit :

- 76,6 millions d'euros pour le financement des bourses scolaires (dans les classes non ouvertes à la prise en charge) ;

- 31,3 millions d'euros pour le financement de la PEC.

Votre rapporteur spécial se félicite :

- de la **stabilisation du périmètre de la PEC**, du fait du « moratoire » sur l'élargissement des classes concernées qu'il a fait adopter en loi de finances pour 2009 ;

- ainsi que de l'adoption de l'article 141 de la loi de finances pour 2011, à son initiative et à celle de notre collègue Robert del Picchia, qui a introduit le **principe d'un plafonnement de la PEC par établissement**. Après plusieurs années durant lesquelles votre rapporteur spécial avait essayé de faire accepter un tel principe, il est heureux que l'évolution des esprits¹ ait permis d'aboutir afin de mieux maîtriser cette ligne budgétaire.

2. Une augmentation des crédits versés à la Caisse des Français de l'étranger

S'agissant de la consommation des crédits de l'action 1 du programme, visant à « offrir un service public de qualité aux Français à l'étranger », le fait le plus remarquable par rapport à la loi de finances initiale adoptée par le Parlement concerne la **Caisse des Français de l'étranger** (CFE).

Alors que seuls 0,5 million d'euros avaient été inscrits au titre du **financement de la « troisième catégorie », dite aidée** (c'est-à-dire des Français aux revenus les moins élevés), **de nos compatriotes cotisant à la Caisse**, l'Etat a finalement été **contraint de verser 2,46 millions d'euros** à la CFE en exécution.

En effet, le MAEE, considérant que les réserves de la Caisse lui permettaient de supporter une moindre contribution de l'Etat, avait décidé de la réduire à 0,5 million d'euros.

Cependant, cette réduction s'est heurtées à deux dispositions législatives du code de la sécurité sociale (CSS), aux termes desquelles :

¹ Rappelons que le Président de la République a confié, l'année dernière, sur ce thème, à notre collègue Sophie Joissains et à Geneviève Colot, députée.

- d'une part, **lorsque les Français de l'étranger**, résidant dans un Etat situé **hors de l'Espace économique européen, ne disposent pas de la totalité des ressources nécessaires pour prendre en charge leur cotisation**¹, une partie de cette cotisation, dont le montant est fixé par arrêté interministériel², est prise en charge, à leur demande, par le budget de l'action sanitaire et sociale de la CFE (article L. 766-2-3 du CSS) ;

- d'autre part, **pour le financement de l'action susvisée, la Caisse des Français de l'étranger reçoit un concours de l'Etat** (article L. 766-9 du CSS).

Ce concours étatique était donc censé couvrir l'ensemble du besoin de financement de la Caisse pour aider nos compatriotes classés dans la troisième catégorie.

L'article 140 de la loi de finances pour 2011, dont votre rapporteur spécial a soutenu l'adoption, a réglé la situation pour l'avenir et permettra à l'Etat de mieux calibrer sa participation financière en fonction des besoins réels de la CFE.

Pour ce qui concerne 2010, le surplus nécessaire a été obtenu par le dégel de la réserve de précaution ainsi que par une ligne de crédit votée en loi de finances rectificative de fin d'année.

¹ Il s'agit, en pratique, des personnes percevant un revenu inférieur à la moitié du plafond de la sécurité sociale.

² Selon l'arrêté du 20 septembre 2010, le montant de la partie de la cotisation de troisième catégorie prise en charge par le budget de l'action sanitaire et sociale de la Caisse des Français de l'étranger est fixé à un tiers de cette cotisation pour les demandes acceptées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2010.

MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

Mme Michèle André, rapporteure spéciale

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION	19
A. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION TIENT COMPTE DU DÉPLOIEMENT DE CHORUS	19
B. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE PLACÉ SOUS LE SIGNE DE LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)	19
1. <i>Un niveau de consommation des crédits satisfaisant à 99,3 %</i>	19
2. <i>Des suppressions d'emplois en application de la RGPP</i>	20
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	21
A. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »	21
1. <i>Le respect de l'autorisation budgétaire : 1,759 milliard d'euros consommés</i>	21
2. <i>L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en rythme de croisière</i>	21
3. <i>Une performance en progrès</i>	22
B. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »	23
1. <i>Un coût des opérations électorales de 163,2 millions d'euros, inférieur à la prévision</i>	23
2. <i>Un volet « performances » satisfaisant</i>	23
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>La dégradation des délais de livraison des projets immobiliers</i>	24

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

A. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION TIENT COMPTE DU DÉPLOIEMENT DE CHORUS

En 2010, la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » s'est trouvée **resserrée autour de trois programmes** :

- le programme 307 « Administration territoriale » renvoie aux moyens alloués à l'ensemble des **préfectures** et des sous-préfectures ;

- 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, des collectivités territoriales et de l'immigration.

En effet, l'achèvement du déploiement de CHORUS au sein de la mission a eu pour conséquence la disparition de l'ancien programme 108 « Administration territoriale » **fusionné** avec l'ancien programme 307 « Administration territoriale : expérimentations CHORUS ».

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

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

1. Un niveau de consommation des crédits satisfaisant à 99,3 %

La loi de finances initiale (LFI) pour 2010 avait doté la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 2,658 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de **2,656 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Le montant des CP consommés sur l'exercice 2010, soit 2,639 milliards d'euros, porte le **taux de consommation des crédits à un niveau de 99,3 %** sur l'ensemble de la présente mission.

Le total des AE consommées en 2010 s'établit, pour sa part, à 2,615 milliards d'euros, soit un taux de consommation de 98,4 %.

Ces niveaux de consommation des crédits respectent (parfaitement pour les CP et quasiment pour les AE) la trajectoire budgétaire de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » fixée par **la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012**, qui prévoyait 2,62 milliards d'euros en AE et en CP pour 2010.

2. Des suppressions d'emplois en application de la RGPP

En exécution, les emplois de la présente mission s'élèvent à **33 750 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, contre une prévision de 34 167 ETPT.

Cette exécution traduit la poursuite de la mise en œuvre de la RGPP avec notamment l'une de ses mesures phares : le **non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite**. Toutefois, seuls deux programmes sur les trois constituant la mission sont concernés par cette règle : les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Le programme « Vie politique, culturelle et associative » ne finance pour sa part que des personnels (36 ETPT en exécution) de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), contractuels ou agents détachés des différents ministères.

Le programme « Administration territoriale » (28 741 ETPT en exécution) était concerné par une prévision de 767 ETPT supprimés en 2010, avec l'hypothèse de 1 021 départs en retraite. En pratique, **1 015 ETPT ont été supprimés**, soit 248 ETPT de plus que prévu. Le nombre de départ en retraite n'a pas été plus important que celui programmé (1 000 départs effectifs), mais la maîtrise des mouvements d'entrées et de sorties a été plus serrée qu'on ne pouvait l'anticiper afin de réduire le solde net des emplois pour pallier les incertitudes sur les disponibilités de crédits de personnel (titre 2).

Au sein de ce programme, les réductions d'emplois s'appuient sur les gains espérés de diverses mesures :

- **la réforme des conditions de production et de délivrance des titres d'identité ;**
- la réorganisation du contrôle de légalité ;
- l'optimisation et l'intégration de la fonction immobilière ;
- la réorganisation de la fonction système d'information.

Les économies résultant de ces suppressions d'emplois sont estimées à **20,8 millions d'euros** sur l'année, d'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Votre rapporteure spéciale s'interroge toutefois sur la possibilité de maintenir le niveau de qualité du service rendu à l'utilisateur dans un tel contexte de réduction des effectifs. Elle rappelle les nombreux témoignages qu'elle a recueillis au cours de l'exercice écoulé de la part des personnels des préfectures selon lesquels « on est arrivé à l'os ».

Les conditions de travail des agents dans les préfectures constituent un autre sujet de préoccupation de votre rapporteure spéciale dans ce contexte.

Le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » compte, quant à lui, 4 973 ETPT en exécution et a enregistré **la suppression de 64 ETPT** conformément aux prévisions.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »

1. Le respect de l'autorisation budgétaire : 1,759 milliard d'euros consommés

Le programme « Administration territoriale » a consommé **1,759 milliard d'euros de CP en 2010**, pour une autorisation initiale accordée en LFI pour 2010 de 1,788 milliard d'euros¹. Il enregistre donc, à l'image de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », un taux de consommation des crédits satisfaisant de 98,4 %.

A elle seule, **l'action n° 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres »** a mobilisé 681,3 millions d'euros (avec un taux de consommation de 97,9 %).

2. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) en rythme de croisière

Contrairement à l'année précédente, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) n'a pas connu de démarrage en phase opérationnelle de projets d'envergure. Ainsi que l'indique le rapport annuel de performances pour 2010, « *l'activité de l'ANTS s'est concentrée sur la consolidation de la mise en œuvre des dispositifs de traitement des demandes de délivrance des passeports biométriques et des certificats d'immatriculation des véhicules* ».

Cette activité s'est appuyée sur une enveloppe de dépenses à hauteur de **139,1 millions d'euros** répartis de la manière suivante :

- 5,4 millions d'euros pour les dépenses de personnel, correspondant à 116 ETPT rémunérés par cet opérateur ;

¹ Y compris fonds de concours et attributions de produits.

- 133,7 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement.

La LFI pour 2010 prévoyait, dans ses projections budgétaires, le transfert de la production de la **carte nationale d'identité électronique (CNIe)**, qui est techniquement prête, à l'ANTS. En conséquence, elle ne prévoyait pas les crédits afin de financer la CNIe plastifiée. Or, le transfert de la CNIe à l'ANTS nécessite une loi, qui n'est pas intervenue en 2010. Dès lors, le coût de production de la CNIe plastifiée (20,7 millions d'euros) a dû être financé par des crédits reportés de 2009 à 2010 et par le dégel de crédits mis en réserve sur le programme « Administration territoriale ». Cette dépense est significative pour le présent programme puisque les dépenses directes de production des autres titres ne représentent qu'environ 6 millions d'euros¹.

3. Une performance en progrès

Le programme 108 « Administration territoriale » présente, comme en 2009, un niveau de performance en progrès.

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 72 % (contre 68 % en 2009 et 70 % en 2008). Le taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité se fixe à 91,5 % (contre 91 % en 2009 et 94 % en 2008).

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 2010 de trois jours (contre six jours en 2009). Pour le passeport biométrique, ce délai est de huit jours (contre 12,5 jours en 2009).

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 2010, le taux de télétransmission était de 15,6 %, contre 10 % en 2009. Toutes les préfectures sont désormais reliées à ACTES et 10 580 collectivités territoriales y sont également raccordées (contre 7 084 en 2009). Le nombre d'actes télétransmis est passé de 598 163 en 2009 à 815 393 en 2010.

¹ Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2010.

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

1. Un coût des opérations électorales de 163,2 millions d'euros, inférieur à la prévision

En LFI pour 2010, la dépense électorale avait été budgétée à 185,4 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 163,2 millions d'euros. L'écart constaté entre la prévision et la réalisation en CP se chiffre donc à **22,2 millions d'euros**.

S'agissant des dépenses de personnel (titre 2), le montant des crédits consommés en 2010, soit 19,4 millions d'euros en CP, est inférieur de près de 13,4 millions d'euros aux prévisions inscrites en LFI pour 2010. Cette situation s'explique principalement par le fait que **les préfetures ont 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.

Parmi les cinq actions composant le présent programme, deux présentent une **surface budgétaire particulièrement réduite : l'action n° 4 « Cultes » et l'action n° 5 « Vie associative et soutien »**. Ces deux actions comptent respectivement 2,3 millions d'euros et 0,1 million d'euros de CP consommés en 2010. Dans sa note d'exécution budgétaire pour 2010, la Cour des comptes « *prend acte de l'intention du ministère de supprimer les actions 4 et 5 du programme 232 VPCA qui sont désormais, l'une comme l'autre, excessivement limitées. Le cas échéant, l'intitulé du programme pourrait être changé* ».

2. Un volet « performances » satisfaisant

Il résulte des éléments précédemment analysés une bonne performance du présent programme pour l'exercice 2010. Le coût des élections régionales ramené au nombre d'électeurs est ainsi moins élevé que la prévision effectuée en LFI pour 2010. Alors que cette prévision était de 3,88 euros, la réalisation se monte à **3,54 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 2010 de **cinq mois**, alors que la CNCCFP s'était fixé 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 2010 **un taux de surconsommation des crédits de 106 % avec une dépense totale de 635,4 millions d'euros** consommés pour une ouverture de crédits de 599,3 millions d'euros, soit un écart de 36,1 millions d'euros.

A elle seule, l'action n° 6 « *Conseil juridique et traitement du contentieux* » enregistre une dépense finale de 141,6 millions d'euros contre une prévision de 86,9 millions d'euros, soit **un dépassement de 54,7 millions d'euros**.

Votre rapporteure spéciale déplore à cet égard que le rapport annuel de performances pour 2010 ne présente qu'une information très pauvre s'agissant des raisons de ce niveau de consommation non anticipé. Un tel dépassement aurait pour le moins nécessité un commentaire d'explication circonstancié.

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. La dégradation des délais de livraison des projets immobiliers

Le programme 216 présente la particularité de mesurer la performance en matière de respect des échéances de livraison pour des **chantiers immobiliers lourds** intéressant le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Alors que l'an dernier votre rapporteure spéciale s'était félicitée du bon respect des **délais de livraison dans le domaine immobilier** au cours de l'exercice 2009, il n'en va pas de même cette année. En effet, de ce point de vue, l'année 2010 enregistre une réelle **contre-performance**. Le taux de livraison dans les délais chute de 85 % en 2009 à 62 % en 2010 : seuls treize

projets immobiliers sur vingt-et-un ont été livrés à temps. Les retards s'expliquent par diverses raisons : lots infructueux, mouvements sociaux, changement des normes applicables...

Le volet « **Formation** » de la politique de gestion des ressources humaines du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités locales et de l'immigration enregistre pour sa part une performance stabilisée avec un taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste de **79,2 %** en 2010, contre 78,14 % en 2009.

Le compte-rendu de l'audition, le 1^{er} juin 2011, de Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2010 (Mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse : <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110530/fin.html#toc6>

**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 2010	27
A. L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	28
1. <i>L’exécution 2010 révèle d’importantes sous-budgétisations</i>	28
2. <i>Des programmations pluriannuelles peu réalistes ?</i>	30
3. <i>Des reports de charges en nette amélioration</i>	31
B. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER	31
1. <i>La couverture budgétaire des indicateurs</i>	31
2. <i>Des moyens de suivi en baisse</i>	32
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	32
A. PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L’AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES »	32
1. <i>D’importantes ouvertures de crédits en cours d’exercice</i>	32
2. <i>Une performance du programme insuffisante</i>	33
B. PROGRAMME 149 « FORÊT »	34
1. <i>Une exécution encore marquée par la tempête Klaus</i>	34
2. <i>Des résultats en apparence satisfaisants mais fondés sur de simples estimations</i>	35
C. PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L’ALIMENTATION »	36
1. <i>Une exécution enfin normalisée ?</i>	36
2. <i>Des résultats faibles et peu significatifs</i>	37
D. PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L’AGRICULTURE »	37
1. <i>L’exécution du programme « support » de la mission</i>	37
2. <i>Une performance déficiente mais à rapprocher d’objectifs souvent exigeants</i>	38
III. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (PROGRAMMES 775 ET 776)	39
A. 2010 : DEUXIÈME EXERCICE SANS SOUS-ÉVALUATION DES RECETTES	39
B. DES DÉPENSES QUI SUIVENT UNE LOGIQUE D’ABONNEMENT AUX AIDES ?	40
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE ET TOUJOURS EN CONSTRUCTION	41

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2010

Sur l'exercice 2010, la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (APAFAR), portée par le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT), regroupe comme précédemment quatre programmes¹.

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** (2,27 milliards d'euros sur 4,33 milliards d'euros consommés en 2010). 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**.

Par ailleurs, il relève **l'ampleur des dépenses fiscales de la mission**. Leur montant est difficile à évaluer et le RAP ne les présente que partiellement². Selon la note d'exécution budgétaire pour 2010 de la Cour des Comptes, l'évaluation de ces dépenses, qui s'élèveraient à **environ 3 milliards d'euros**, reste toujours « *sujette à caution* ».

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

¹ Pour mémoire, leur contenu a été modifié en 2009 : d'une part, 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 » au sein d'un nouveau programme 154, désormais intitulé « Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » ; d'autre part, le programme 206 « sécurité et qualité de l'alimentation », issu de l'ancienne mission « sécurité sanitaire », et renommé « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » a été adjoint à la présente mission. C'est pour cette raison que la mission s'intitule depuis 2009 « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». A côté de ces deux programmes, demeurent inchangés les programmes 149 « Forêt » et 215 « Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture ».

² 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.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1. L'exécution 2010 révèle d'importantes sous-budgétisations

En 2010, ainsi que l'illustre le tableau de la page suivante, la principale caractéristique de l'exécution budgétaire au sein de la mission APAFAR est la **majoration considérable 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 793,19 millions d'euros en AE et de 816,65 millions d'euros en CP**, soit une augmentation respective de 21,72 % et 22,62 % par rapport aux dotations prévues en LFI¹. Cette évolution est particulièrement sensible sur les programmes 154 et 149². 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 élevé, puisqu'égal à 98,5 % en AE et 98,6 % en CP.

Ce phénomène d'abondement en cours d'exercice ne concerne que les **crédits hors dépenses de personnel**³, accrus en gestion de 814 millions d'euros en AE (+ 30,41 %) et de 837,48 millions d'euros en CP (+ 31,78 %). Il résulte principalement d'ouvertures en **lois de finances rectificatives**⁴ (ouverture nette de 610 millions d'euros en AE et 563,40 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 sur 2010 équivalent à 2009**⁵. 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 2010 **170,5 millions d'euros en CP**, ils n'ont, une fois de plus, fait l'objet d'aucune dotation en LFI⁶.

¹ Il s'agissait en 2009 d'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.

² Le premier connaît un accroissement net de 700,59 millions d'euros en AE (+ 36,91 %) et de 665,49 millions d'euros en CP (+ 35,75 %). Le second est pour sa part majoré de 40,40 millions d'euros en AE (+ 11,04 %) et de 107,24 millions d'euros en CP (+ 31,65 %).

³ Entre la LFI pour 2010 et l'exécution effective, les crédits du titre 2 connaissent à l'inverse une baisse globale de 2,14 % en AE et en CP.

⁴ Lois n° 2010-237 du 9 mars 2010, n° 2010-463 du 7 mai 2010 et n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificatives pour 2010.

⁵ La Cour des Comptes observe cependant dans sa note d'exécution budgétaire que la gestion de la mission APAFAR a été au total moins cohérente en 2010 qu'en 2009 : « puisqu'une part plus importante des ouvertures est compensée par des annulations. Alors qu'en 2009, 1,3 % des AE et 2,4 % des CP ouverts en cours d'année étaient annulés, 9,7 % des AE et 6,1 % des CP ouverts en supplément de la LFI sont, en 2010, compensés par des annulations ».

⁶ 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 rédigé 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 2010
pour la mission « Agriculture, pêche, alimentation 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 2010	
Hors titre 2													
149 - Forêts	AE	366 063 456	2 343 948		-34 000 000				13 622 712	58 437 145	406 467 261	40 403 805	11,04%
	CP	338 799 486	773 985	6 775 990	20 000 000				21 256 807	58 437 145	446 043 413	107 243 927	31,65%
154 - Economie	AE	1 898 081 195	7 722 743		82 000 000	-2 400 000			609 893 329	3 373 511	2 598 670 778	700 589 583	36,91%
	CP	1 861 267 433	57 526 938	-6 775 990	35 000 000	13 400 000			562 971 487	3 373 511	2 526 763 379	665 495 946	35,75%
206 - Sécurité sanitaire	AE	253 920 149	23 565 731		14 700 000	-325 004			-3 845 891	30 744 415	318 759 400	64 839 251	25,54%
	CP	274 706 487	27 147 380		14 200 000	-325 004			-10 865 878	31 387 382	336 250 367	61 543 880	22,40%
215 - Conduite et pilotage	AE	159 145 561	9 240 619		-3 744 419	-482 773		2 780 000	-7 657 987	8 056 551	167 337 552	8 191 991	5,15%
	CP	160 295 991	4 607 643		-985 917	-1 182 773		2 780 000	-7 963 266	5 943 400	163 495 078	3 199 087	2,00%
Total hors titre 2	AE	2 677 210 361	42 873 041		58 955 581	-3 207 777	0	2 780 000	612 012 163	100 611 622	3 491 234 991	814 024 630	30,41%
	CP	2 635 069 397	90 055 946		68 214 083	11 892 223	0	2 780 000	565 399 150	99 141 438	3 472 552 237	837 482 840	31,78%
Titre 2 (dépenses de personnel)													
149 - Forêts	AE												
	CP												
154 - Economie	AE												
	CP												
206 - Sécurité sanitaire	AE	286 620 688		-1 500 000		-7 213 990					277 906 698	-8 713 990	-3,04%
	CP	286 620 688		-1 500 000		-7 213 990					277 906 698	-8 713 990	-3,04%
215 - Conduite et pilotage	AE	688 374 623		-7 100 000		-2 042 720		-2 780 000	-1 995 920	1 800 000	676 255 983	-12 118 640	-1,76%
	CP	688 374 623		-7 100 000		-2 042 720		-2 780 000	-1 995 920	1 800 000	676 255 983	-12 118 640	-1,76%
Total titre 2	AE	974 995 311		-8 600 000		-9 256 710		-2 780 000	-1 995 920	1 800 000	954 162 681	-20 832 630	-2,14%
	CP	974 995 311		-8 600 000		-9 256 710		-2 780 000	-1 995 920	1 800 000	954 162 681	-20 832 630	-2,14%
TOTAL MISSION	AE	3 652 205 672	42 873 041	-8 600 000	58 955 581	-12 464 487	0	0	610 016 243	102 411 622	4 445 397 672	793 192 000	21,72%
	CP	3 610 064 708	90 055 946	-8 600 000	68 214 083	2 635 513	0	0	563 403 230	100 941 438	4 426 714 918	816 650 210	22,62%

Source : commission des finances, d'après le rapport 2010 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

2. Des programmations pluriannuelles peu réalistes ?

L'exécution 2010 montre que la trajectoire de dépenses s'écarte largement des objectifs fixés par le cadrage pluriannuel. 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 une diminution marquée des crédits entre 2009 et 2010, mais un tel objectif s'est révélé inaccessible.**

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	3,65	3,59	3,48	3,61	3,67
Exécution	4,16	4,35	-	4,31	4,33	-
Écart exécution/programmation	+0,94	+1,42	-	+ 0,84	+1,17	-

Source : commission des finances

* 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.

La programmation pluriannuelle 2009-2012 apparaît donc très largement caduque. Malheureusement, votre rapporteur spécial craint que la **nouvelle programmation**, qui couvre les années 2011 à 2014², **ne souffre du même manque de réalisme.** En effet, les nouveaux plafonds s'élèvent pour 2011 et 2012 à 95 % des crédits ouverts en LFI pour 2010. Or ces montants ne tiennent pas compte de l'exécution constatée l'année dernière, supérieure comme, on l'a dit plus haut, de 22 % aux crédits votés en LFI 2010. L'exécution 2011 sera donc suivie avec la plus grande vigilance par votre rapporteur spécial, qui attire l'attention du Gouvernement sur le **besoin pour le Parlement de voter une programmation réaliste.** Il convient de souligner que, selon la note d'exécution budgétaire pour 2010 de la Cour des Comptes, les ouvertures en gestion sur la mission APAFAR soulèvent « *un doute sur le respect du principe de sincérité* ».

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

² Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

3. Des reports de charges en nette amélioration

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 toutefois de la **réduction notable des reports de charge en 2010**, en baisse de 75 % en AE et de 51 % en CP, d'autant plus qu'une telle baisse confirme l'effort déjà constaté s'agissant de l'exercice 2009.

Evolution 2008-2010 des reports de charge de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Montant des reports de charge	166,93	307,58	93,60	158,76	23,18	77,31
<i>Evolution N/N-1</i>			-44%	-48%	-75%	-51%

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

Votre rapporteur spécial ne peut donc qu'**encourager le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire à poursuivre dans cette voie** et l'inviter dans le même temps à améliorer l'évaluation et la justification de ses reports de charges. Il se félicite en particulier du fait que les reports de charges correspondant aux refus d'apurement communautaires soient nuls d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère alors qu'ils représentaient à eux seuls, en 2009, 70 % des reports de charges en AE et 40 % en CP.

B. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER

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 est en baisse en 2010 et ne s'élève qu'à 35 %**. Cette proportion n'est pas satisfaisante et doit être améliorée. La mise en place de quatre nouveaux indicateurs devrait y contribuer en 2011. Une analyse plus fine montre que **la stabilité du taux de couverture des dépenses par des indicateurs est inégale selon les programmes** : les programmes 154 et 206 sont ainsi ceux dont les taux de couverture se sont le plus nettement détériorés entre 2009 et 2010.

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. Des moyens de suivi en baisse

Votre rapporteur spécial plaide à nouveau 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 **réduction progressive des moyens consacrés au suivi de la performance** de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Pour 2010, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) dédiés à ce suivi serait ainsi compris entre 40 et 50 d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère. Or ce nombre était de 85 ETP en 2009¹.

Au total, le suivi de la performance de la mission apparaît nettement **perfectible**, d'autant que d'après la Cour des Comptes la **performance est insuffisamment articulée avec la programmation budgétaire**².

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. D'importantes ouvertures de crédits en cours d'exercice

Les crédits ouverts en 2010 sur le programme 154 ont représenté **137 % des AE et 136 % des CP votés en loi de finances initiale (LFI)**. En AE et en CP, les **abondements en cours d'exercice représentent un ordre de grandeur de 700 millions d'euros**.

Comme à l'accoutumée, le programme 154 fait les frais d'une **budgetisation « au plus juste »**, pour ne pas dire clairement insuffisante. En effet, la programmation en LFI **ne lui permet ni de faire face aux conséquences des crises climatiques, sanitaires ou économiques** qui

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

² La note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes pour 2010 souligne ainsi que « la mesure de la performance du « hors titre 2 » apparaît comme un dispositif formel déconnecté du pilotage et de la budgetisation proprement dite ».

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 quatrième 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	2 598 670 778	2 526 783 379
Total crédits consommés	2 590 997 363	2 466 286 778
Consommés / Ouverts	99,7 %	97,6%

Source : commission des finances d'après le rapport 2010 du CBCM

Il convient d'indiquer qu'**en dépit de leur ouverture en cours d'année, les crédits ouverts ont à nouveau été très largement consommés en 2010** comme le montre le tableau ci-dessus : 99,7 % en AE et 97,6 % en CP.

Les dépenses fiscales du programme 154

Le RAP 2010 évalue le coût des dépenses fiscales du programme à 2,5 milliards d'euros, dont 2,1 milliards d'euros pour les impôts d'Etat et 403 millions d'euros pour les impôts locaux, soit une baisse de l'ordre de 350 millions d'euros par rapport à l'évaluation fournie pour 2009.

Votre rapporteur spécial réitère, eu égard aux sommes en jeu, du même niveau que les crédits budgétaires du programme, son souhait d'une évaluation plus précise de ces différents dispositifs. Dans sa note d'exécution budgétaire 2010, après avoir affirmé à nouveau que le chiffrage de ces mesures est « sujet à caution », la Cour des Comptes observe que le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire mène un travail en ce sens et qu'il aurait ainsi transmis en juin 2010 à la direction de la législation fiscale une proposition de définition d'un circuit opérationnel de collecte d'informations de manière à améliorer la fiabilité des chiffrements des dépenses fiscales qui lui sont rattachées.

2. Une performance du programme insuffisante

Seuls 36 % des indicateurs¹ du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision en 2009, tandis que 32 % affichent des résultats inférieurs et que la même proportion se révèle inexploitable, ce qui inquiète votre rapporteur spécial. Ces résultats, à peine supérieurs à ceux enregistrés en 2009 (28 % des indicateurs conduisaient alors à des résultats supérieurs ou égaux aux prévisions), contrastent avec la progression constatée les années précédentes en matière de performance du programme puisque,

¹ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2010 Prévision PAP 2010 » et « 2010 Réalisation » présentées dans le RAP.

pour mémoire, en 2008, **80 %** des indicateurs du programme présentaient des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision.

Indicateurs de performance du programme 154

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	1	0
Objectif 2	3	5	0
Objectif 3	4	1	2
Objectif 4	0	0	4
Objectif 5	2	1	2
Total	9	8	8
%	36%	32%	32%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2010

La plupart des objectifs du programme sont concernés 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, 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 de surfaces contractualisées en zone Natura 2000 ou d'inspections de navires de pêche** (objectif 3 « Concilier activités économiques et préservation des milieux ») ne suffisent pas à nuancer ce constat, surtout qu'environ un tiers des indicateurs ne peut être exploité en raison de l'existence de **délais trop longs pour la remontée des informations**. Aucun des quatre indicateurs de l'objectif 4 « Favoriser l'attractivité des territoires ruraux » ne s'appuie ainsi sur des données fiables.

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 encore marquée par la tempête Klaus

La loi de finances initiale avait ouvert 366 millions d'euros d'AE et 339 millions d'euros de CP sur le programme. **La dotation finale s'est établie à 406 millions d'euros en AE et 446 millions d'euros en CP**, soit une majoration respectivement de 11 % et 32 %. Au terme des différents mouvements intervenus en gestion, les taux de consommation sont assez élevés puisqu'ils atteignent près de **95 % pour les AE et 99,65 % des CP disponibles**.

Crédits ouverts et consommés sur le programme 149

(en euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	406 467 261	446 043 413
Total crédits consommés	385 185 803	444 496 686
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>94,76 %</i>	<i>99,65 %</i>

Source : commission des finances d'après le rapport 2010 du CBCM

Ces mouvements, de moindre envergure que ceux connus en 2009, résultent encore principalement des suites des **dégâts provoqués par le passage de la tempête Klaus** des 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 ainsi continué à être abondé en cours d'exercice 2010.

De même, il convient de souligner que la **situation financière de l'Office national des forêts (ONF)**, analysée l'année dernière par votre rapporteur spécial², ne s'est pas améliorée en 2010 et que l'office a bénéficié de deux subventions exceptionnelles du programme 149, au sein duquel 19,8 millions d'euros en AE et 26 millions d'euros en CP ont été ouverts à cette fin par la loi de finances rectificative de fin d'année³.

2. Des résultats en apparence satisfaisants mais fondés sur de simples estimations

100 % des indicateurs du programme 149 présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision en 2010⁴, mais une lecture plus approfondie du rapport annuel de performances montre que **la totalité de ces résultats s'appuient sur des données provisoires à partir desquelles ont été déduites des estimations**. Votre rapporteur spécial reste donc **dubitatif devant ces résultats**, d'autant que ces estimations semblent avoir été réalisées avec un certain optimisme. Ainsi, l'indicateur de l'objectif 1, qui concerne la récolte de bois commercialisée, comprend à tort les bois chablis, ce qui fausse les résultats.

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 En application de l'article 58-2° de la LOLF, la commission des finances a confié 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 Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

⁴ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2010 Prévision PAP 2010 » et « 2010 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.

Indicateurs de performance du programme 149

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	1	0	0
Objectif 2	2	0	0
Objectif 3	1	0	0
Objectif 4	1	0	0
Total	5	0	0
%	100%	0%	0%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2010

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

1. Une exécution enfin normalisée ?

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 ». 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**. 278 millions d'euros de crédits de titre 2, soit environ 45 % de la totalité des crédits du programme, sont ainsi concentrés en 2010 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)**.

Crédits ouverts et consommés sur le programme 206

(en euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	596 666 098	614 157 065
Total crédits consommés	550 717 014	581 617 977
Consommés / Ouverts	92 %	94 %

Source : commission des finances d'après le rapport 2010 du CBCM

Alors que la loi de finances initiale avait prévu 540,54 millions d'euros d'AE et 561,32 millions d'euros de CP sur le programme, les crédits ouverts sur l'exercice 2010 **s'établissent au total à 596,67 millions d'euros en AE et 614 millions d'euros en CP**, soit une majoration respective de 10 % et 9,5 %. Ce constat semble révéler une certaine **normalisation dans l'exécution de ce programme**, longtemps **sous-budgétisé** face aux crises sanitaires. La sur-exécution enregistrée en 2010, relativement raisonnable, continue de correspondre à la prise en charge du coût de campagnes de vaccination contre la fièvre catarrhale ovine (FCO), mais elle est loin des ouvertures en gestion de l'ordre de 30 % en AE=CP constatées sur l'exercice 2009.

2. Des résultats faibles et peu significatifs

S'agissant du suivi de la performance, deux difficultés assez propres à ce programme doivent être remarquées : d'une part, ses **indicateurs sont instables** et, d'autre part, leur **couverture budgétaire est trop réduite** : sans que la proportion soit précisément connue pour 2010, elle serait la plus faible de tous les programmes de la mission et n'était pour mémoire que de l'ordre de 11,5 % des crédits en 2009. Pour ce qui concerne les résultats eux-mêmes, **seuls 33 %** des indicateurs du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, 50 % affichent des résultats inférieurs et 17 % sont inexploitable¹. Les résultats satisfaisants ne concernent que le taux d'infection aux salmonelles des poules pondeuses et le coût unitaire des inspections sous démarche qualité.

Indicateurs de performance du programme 206

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	2	1
Objectif 2	0	1	0
Objectif 3	1	0	0
Objectif 4	1	0	0
Total	2	3	1
%	33%	50%	17%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2010

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 une fois de plus 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 2010, les crédits du programme se sont élevés à **843,6 millions d'euros en AE et à 840 millions d'euros en CP**. Ils ont été **consommés respectivement à hauteur de 98,2 % et 99,6 %**. L'exécution est marquée par une **budgétisation au plus juste**, d'où des redéploiements

¹ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2010 Prévision PAP 2010 » et « 2010 Réalisation ».

internes qui témoignent d'une volonté d'optimiser l'utilisation des crédits disponibles. La **gestion du plafond d'emplois ministériel** dénote en 2010, comme les années précédentes, une certaine **prudence**, avec une hypothèse de 730 départs à la retraite, pour un taux de non-remplacement de 73 %.

Crédits ouverts et consommés sur le programme 215

(en euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	843 593 535	839 764 212
Total crédits consommés	828 556 213	836 402 479
Consommés / Ouverts	98,2 %	99,6 %

Source : commission des finances d'après le rapport 2010 du CBCM

2. Une performance déficiente mais à rapprocher d'objectifs souvent exigeants

Le programme 215 présente en 2010 des résultats légèrement meilleurs que ceux obtenus en 2009 : 33 % des indicateurs du programme¹ sont en effet supérieurs ou égaux à la prévision, contre 20 % l'année précédente. Ces données doivent être mises en regard des objectifs souvent exigeants qui ont été fixés et sont donc difficiles à atteindre. Les efforts fournis par le ministère dans la rationalisation de sa gestion sont indéniables ainsi que le montrent tout particulièrement les indicateurs de l'objectif 3 « Optimiser la gestion des moyens de fonctionnement ». En outre, l'absence d'indicateurs inexploitable est remarquable.

Indicateurs de performance du programme 215

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	2	0
Objectif 2	0	2	0
Objectif 3	3	2	0
Total	3	6	0
%	33,33%	66,67%	0,00%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2010

¹ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2010 Prévision PAP 2010 » et « 2010 Réalisation » présentées dans le RAP.

III. LE 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.

Les périmètres de ces programmes n'ont pas évolué en 2010, à la différence de 2009 : depuis deux ans, le programme 775 ne comprend plus en effet les crédits dévolus aux instituts techniques agricoles, qui sont entièrement transférés au programme 776.

A. 2010 : DEUXIÈME EXERCICE SANS 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 deuxième fois** depuis sa création en 2006, le CAS-DAR **n'a pas bénéficié en 2010, tout comme en 2009, de recettes en exécution supérieures à la prévision** de la loi de finances initiale (LFI). Pour les exercices précédents, 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**. Votre rapporteur spécial plaidait donc pour une **utilisation plus optimale des crédits** et/ou une **baisse de la fraction du**

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).

produit de la taxe affectée au CAS-DAR. Les exécutions 2009 et 2010 le conduisent à ne plus formuler cette recommandation, au moins temporairement. En effet, **les recettes constatées sur le CAS-DAR en 2010 ont été inférieures de 8,8 millions d'euros aux prévisions** de la LFI, et cet écart était de 3 millions d'euros en 2009. La dégradation du chiffre d'affaires des exploitants agricoles depuis la fin de l'année 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	22,41
2009	113,50	110,56	112,34	34,44
2010	114,50	105,70	111,21	41,44
2011 (prévision)	110,50	-	-	40,30

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

B. DES DÉPENSES QUI SUIVENT UNE LOGIQUE D'ABONNEMENT AUX AIDES ?

Une fois de plus, votre rapporteur spécial **déplore l'indigence de la justification au premier euro** des deux programmes de la mission.

Pour le **programme 775** qui représente **44,36 % des dépenses en CP en 2010, soit 49,33 millions d'euros** sur un total de 111,21 millions d'euros, 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**, à la **fédération des coopératives agricoles** et aux **ONVAR**. L'action 2 « Fonction support » ne représente que 88 216 euros en CP, soit 0,18 % du programme. 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 2010, l'enjeu est de réorganiser le dispositif de subventions « *pour contrer la logique d'abonnement aux aides* ».

S'agissant du **programme 776** qui représente **56,44 % des dépenses en CP de la mission en 2010, soit 61,87 millions d'euros**, l'information est là aussi déficiente, bien qu'en progrès chaque année depuis 2008. **Le RAP décrit insuffisamment les projets sélectionnés dans le cadre des procédures d'appel à projets et les actions d'accompagnement thématiques**

innovantes (qui bénéficient respectivement en 2010 de 12,99 millions d'euros et 6,36 millions d'euros en CP). En ce qui concerne les 42,40 millions d'euros de CP dévolus aux **instituts techniques**, la même remarque peut être faite : une présentation en quelques lignes de leurs missions et de leurs actions prioritaires n'est pas suffisante. L'action 2 « Fonction support », qui ne représente que 118 410 euros en CP, n'appelle pas d'observations. Dans le cadre du programme 776, votre rapporteur spécial se félicite que sa **préconisation d'accroître la part des dépenses résultant de procédures d'appels à projets**, qui fait écho à celle de la Cour des Comptes, soit **progressivement mise en œuvre** année après année. Une telle démarche doit se poursuivre et limiter toute logique d'abonnement aux subventions.

C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE ET TOUJOURS EN CONSTRUCTION

En 2010, 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 du nombre d'exploitations engagées dans une démarche d'agriculture durable a, de plus, changé en 2009 pour devenir le « nombre d'engagements formalisés portant sur une démarche d'agriculture durable »¹. **La cible de 175 000 engagements n'a pas été atteinte**, puisque la réalisation est estimée à 165 000 engagements, soit un résultat proche de celui de 2009 (160 000). 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**².

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 objectif³, **les résultats visés ne sont pas atteints et seraient même en baisse par rapport à 2009.** Toutefois, d'après le RAP, cette contre performance s'expliquerait par l'établissement de critères plus restrictifs pour définir les liens avec les RMT. Quoiqu'il en soit et comme l'année passée, votre rapporteur spécial invite à la définition d'un **nouvel**

¹ 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.

² Cf. les aides versées dans le cadre des contrats d'agriculture durable.

³ « 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 (...) ».

indicateur permettant de couvrir la majeure partie des crédits du programme.

Au total, le dispositif de performance de la mission « Développement agricole et rural » apparaît encore et toujours **pauvre et perfectible**. Votre rapporteur spécial regrette que **le projet d'une évolution profonde des objectifs et des indicateurs de ces deux programmes ne se traduise pas de manière effective**. Un tel projet était pourtant présent parmi les réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial au ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire pour la loi de règlement pour 2009.

**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 »	44
A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXERCICE	44
1. <i>Des besoins en financements complémentaires apparus au cours de l'exécution 2010</i>	44
2. <i>Des contraintes importantes pesant sur les budgets futurs</i>	47
3. <i>Des indicateurs qui demeurent perfectibles</i>	47
B. OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	48
1. <i>Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » (1,17 milliard d'euros en CP)</i>	48
2. <i>Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (2,36 milliards d'euros en CP)</i>	49
3. <i>Le programme 301 « Développement solidaire et migrations » (31,2 millions d'euros en CP)</i>	51
II. LES COMPTES SPÉCIAUX « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » ET « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS »	52
A. LE COMPTE « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » : UNE ABSENCE DE DÉPENSES DEPUIS QUATRE ANS.	52
B. LE COMPTE « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » : L'IMPACT DU PRÊT À LA GRÈCE	53
1. <i>Un compte déficitaire de 4,156 milliards d'euros en raison du prêt à la Grèce</i>	53
2. <i>Les dépenses et recettes des quatre programmes</i>	55
3. <i>Le non-respect de certaines dispositions de l'article 24 de la LOLF</i>	57

I. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »

M. Yvon Collin, rapporteur spécial

A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXERCICE

1. Des besoins en financements complémentaires apparus au cours de l'exécution 2010

La France est le quatrième donateur mondial et, avec 9,7 milliards d'euros d'aide publique au développement (APD) nette, le deuxième pays donateur en volume, après les Etats-Unis.

Le Président de la République a réaffirmé l'engagement de notre pays de consacrer 0,7 % du budget de l'Etat à l'aide au développement d'ici 2015. L'évolution de la dotation globale de l'APD (mission APD comprise) se traduit néanmoins par une certaine stabilité, autour de 0,5 % du revenu national brut.

Les orientations de la politique d'aide publique au développement sont définies par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). L'adoption en octobre 2010 du document-cadre de coopération au développement a permis de préciser ces orientations :

- la lutte contre la pauvreté et la réalisation des Objectifs du millénaire pour le Développement (OMD) ;
- la promotion des Biens publics mondiaux (BPM), qu'il s'agisse de la lutte contre le changement climatique, les maladies transmissibles ou la protection de la biodiversité ;
- la croissance économique dans ses trois dimensions : rythme, qualité et soutenabilité ;
- la stabilité et l'Etat de droit, comme facteurs de développement.

La mission « Aide publique au développement » ne regroupe qu'une partie de l'effort français en matière d'APD et ne donne pas une vision exhaustive de l'APD française, dont elle ne représente que 36 % des ressources.

La mission ne retrace pas les autres catégories de crédits qui participent à l'APD, notamment les crédits budgétaires, hors budget général, nécessaires au décaissement des prêts accordés aux conditions de l'APD et le coût budgétaire des annulations de dettes. Seule l'indemnisation des annulations de dettes supportées par l'Agence française de développement (AFD) est retracée dans la mission APD.

En revanche, la mission comprend des crédits qui ne participent pas à l'APD selon les critères définis par le Comité d'Aide au Développement (CAD) : ce sont en particulier les crédits afférents à la francophonie

(programme 209) dès lors qu'ils ne bénéficient pas à des pays en développement, inscrits sur la liste établie par l'OCDE.

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, des finances et de l'industrie (MINEFI) et le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI).

Le **programme 110 « Aide économique et financière au développement »** est piloté par la direction générale du Trésor. 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 la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. Il retrace l'essentiel des moyens du MAEE 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, est piloté par le Secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII), désormais rattaché au ministère de l'Intérieur depuis la suppression du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIINDS). Le programme 301 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.

En LFI 2010, les crédits de la mission APD s'élevaient à 3,054 milliards d'euros en AE, en baisse de 9,4 % par rapport à la LFI 2009, et à 3,513 milliards d'euros en CP, en hausse de 11,5 % par rapport à la LFI 2009.

Des besoins en financements supplémentaires sont apparus en cours d'année, qui ont nécessité l'ouverture de crédits nouveaux en LFR et la totalité du dégel de la réserve sur le programme 209.

Les crédits finalement consommés en 2010 se sont élevés à 3,126 milliards d'euros en AE et 3,558 milliards d'euros en CP.

Les trois programmes qui composent cette mission sont de montants budgétaires très inégaux :

- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » représente à lui seul 77 % des AE et 66 % des CP consommés en 2010 ;

- le programme 110 « Aide économique et financière au développement » correspond à 22 % des AE et 33 % des CP ;

- le programme 301 « Développement solidaire et migrations » représente une dépense marginale, inférieure à 1 % des AE et des CP de la mission.

Crédits consommés en 2010 par la mission « Aide publique au développement »

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2010		Consommation 2010		Titre 2	ETPT
	AE (% de la mission)	CP (% de la mission)	AE (% de la mission)	CP (% de la mission)		
110 « Aide économique et financière au développement »	680 (22,3 %)	1 186 (33,8 %)	697 (22,3 %)	1 169 (32,9 %)	0	0
209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2 348 (76,9 %)	2 292 (65,2 %)	2 405 (76,9 %)	2 357 (66,3 %)	221	2 544
301 « Migrations et développement solidaire »	26 (0,9 %)	35 (1,0 %)	23 (0,7 %)	31 (0,9 %)	0	0
Total mission APD	3 054	3 513	3 126	3 558	221	2 544

Source : RAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010.

La dépense multilatérale reste prépondérante pour les deux programmes 209 et 110. Outre la rigidité qu'elle induit sur la dépense, elle offre moins de visibilité sur les résultats attendus et sur la prise en compte des priorités de coopération telles que définies au sein du document-cadre approuvé en octobre 2010.

La modification du périmètre du programme 209 avec **l'intégration des dividendes de l'AFD au budget général de l'Etat**, conformément à l'article 143 de la LFI 2009 introduit à l'initiative de notre ancien collègue Michel Charasse, rapporteur spécial, au nom de votre commission, a permis de mettre fin en 2010 à une pratique de débudgétisation de montants élevés au regard des crédits de la mission.

Désormais, l'intégralité des dépenses des programmes 110 et 209 est financée par des crédits budgétaires, les ressources mises à disposition de l'Etat par l'AFD étant enregistrées en recettes au budget général de l'Etat.

Les programmes 110, 209 et 301 se caractérisent par la **part prépondérante des dépenses d'intervention (titre 6)** qui représentent en exécution :

- 99,5 % des CP du programme 110 ;

- 87,2 % des CP du programme 209 ;
- 98 % des CP du programme 301.

Les **dépenses de personnel (titre 2), concentrées sur le seul programme 209**, ont quant à elles été limitées à **221 millions d'euros**, représentant moins de 7 % des CP de la mission pour l'exercice, un montant quasi-identique à 2009 (222 millions d'euros).

Ces dépenses de titre 2 ont financé l'emploi de **2 544 ETPT**, contre 2 636 en 2009, soit une **baisse de 92 ETPT** (- 3,5 %). La dotation pour 2010 s'établissait à 2 667 ETPT.

2. Des contraintes importantes pesant sur les budgets futurs

Dans la note d'exécution budgétaire sur la mission APD, la Cour des comptes relève que *« la dimension politique particulièrement forte de cette mission se traduit par de nombreux mouvements budgétaires et une difficile maîtrise des dépenses. Celles-ci sont largement supérieures à la norme de dépense de l'Etat et présentent un risque non négligeable en matière de soutenabilité budgétaire. »*

La Cour fait également observer que *« cette situation va perdurer, plusieurs opérations ayant fait l'objet d'engagements juridiques sans que les CP soient budgétés. »*

De fait, le programme 110 est caractérisé par **l'importance des restes à payer correspondant au solde des engagements non couverts par des crédits de paiement** : 5,019 milliards d'euros en 2010 et 6,324 milliards d'euros en 2011.

Cette situation tend à rigidifier son budget et à réduire les marges de manœuvre pour l'avenir dans la mesure où un volume important de CP est d'ores et déjà « préempté » pour venir financer des engagements antérieurs.

Pour le programme 209, le montant des engagements n'ayant pas donné lieu à la consommation de CP s'élèverait à 1,082 milliard d'euros.

Le constat que forme la Cour des comptes est à cet égard sévère : *« la situation des programmes 110 et 209 illustre une certaine contradiction entre l'action particulièrement volontariste de la France qui l'amène à multiplier ses participations dans des dispositifs très nombreux, et ses marges de manœuvre budgétaires plus réduites. »*

3. Des indicateurs qui demeurent perfectibles

Si des travaux ont indéniablement été conduits sur le volet « performance », **la pertinence des objectifs et la fiabilité des indicateurs des programmes 110 et 209 demeurent, à l'évidence, perfectibles.**

Force est de constater que l'APD se prête souvent mal à la définition d'objectifs et d'indicateurs fiables et significatifs. Le caractère multilatéral de l'action constitue notamment un biais important dans son évaluation : il est, la plupart du temps, extrêmement difficile d'isoler l'influence réelle de la France dans les choix effectués au niveau international.

Même si la tâche est incontestablement malaisée, les objectifs et les indicateurs des programmes de la mission « Aide publique au développement » devraient davantage refléter la contribution propre du responsable de programme et exclure les éléments trop lointains dans le temps ou dépendants d'autres acteurs ou d'autres facteurs.

B. OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

L'architecture de la mission s'appuie sur trois programmes d'importance inégale dont les actions peuvent parfois se recouper. Elle reflète la complexité de l'organisation de la coopération française.

1. Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » (1,17 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 2010 **697,4 millions d'euros en AE et 1 169,6 millions d'euros en CP**, soit un taux de consommation des crédits équivalent à celui de l'exercice 2009 pour les CP (96,6 % en 2010, 96,4 % en 2009) mais en net retrait pour les AE (respectivement 86,1 % et 96,6 %).

La **sous-consommation importante des AE** s'explique principalement par le report des opérations de sûreté nucléaire (39,3 millions d'euros d'AE non consommées) et par une moindre consommation de crédits pour le traitement de la dette des pays pauvres.

Par rapport à l'exercice 2009, l'exécution 2010 enregistre une progression des CP de +5,3 % alors que les consommations d'AE connaissent une forte baisse (-45,7 %).

Le programme 110 se caractérise par une dimension très contrainte de la dépense, du fait des engagements internationaux pris par la France. Les dépenses obligatoires ou inéluctables s'élevaient ainsi à 77,5 % des AE et 92,7% des CP de la LFI.

En conséquence, 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, la forte baisse des AE en 2010 (680,2 millions d'euros dans la LFI 2010 contre 1 323,2 millions d'euros dans la LFI 2009) est principalement due à la baisse des AE attachées au traitement de la dette des

pays pauvres. Cette situation est transitoire dans la mesure où la reconstitution des principaux fonds interviendra en 2011 : Association internationale de Développement (AID) pour 1,2 milliard d'euros et Fonds africain de développement pour 381 millions d'euros. La LFI 2011 prévoit ainsi 2 492 millions d'euros en AE, soit une multiplication par 3,7 par rapport à la LFI 2010.

Sous les réserves générales qui ont été évoquées plus haut, le dispositif de mesure des performances du programme fait apparaître des **résultats globalement satisfaisants** :

- la part des ressources subventionnées des **banques multilatérales de développement** et des fonds multilatéraux affectées aux zones géographiques prioritaires était en 2010 de 56,6 % pour les pays de l'Afrique subsaharienne et de 58,4 % pour les pays les moins avancés (PMA) pour une prévision de 52 %. La part consacrée à l'Afrique sub-saharienne a légèrement baissé par rapport à 2009 (57,1 %), contrecoup de l'accélération des décaissements dans la zone en 2009, tandis que celle consacrée aux PMA a fortement augmenté (52,3 % en 2009), principalement en raison de financements plus importants de la part de l'AID ;

- 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 83,7 % en 2010, pour une prévision de 75 %, en raison notamment des aides budgétaires exceptionnelles de 20 millions d'euros accordées à Haïti après le séisme de janvier 2010 ;

- s'agissant de 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, la part des projets de ces institutions jugés satisfaisants ou très satisfaisants était en 2010, respectivement, de 76 % et 71 % pour des prévisions de 78 % et 80 % ;

- enfin, 81 % des études financées par le **Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP)** et terminées ont donné lieu à la réalisation du projet étudié avec la participation d'au moins une entreprise française, pour une prévision de 80 %.

2. Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (2,36 milliards d'euros en CP)

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », piloté par le ministère des affaires étrangères et européennes, a consommé en 2010 **2,405 milliards d'euros en AE et 2,357 milliards d'euros en CP (dont 221 millions d'euros de titre 2 – dépenses de personnel), soit 99 % des crédits ouverts.**

L'exécution 2010 est marquée par **un niveau élevé des besoins en CP**, consécutif à des événements de nature différente :

- le séisme en Haïti et le besoin subséquent d'aide humanitaire d'urgence, financée d'une part par un décret d'avance de dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) de 10 millions d'euros le 4 février 2010 et, d'autre part, par la LFR du 7 mai 2010 à hauteur de 30 millions d'euros d'AE et de 20 millions d'euros de CP pour la mise en œuvre de projets de reconstruction ;

- la budgétisation, pour la première année, des contrats de désendettement et de développement (C2D), qui a constitué pour le programme un engagement obligatoire au poids considérable (98 millions d'euros) ;

- un pic de décaissement en faveur du FED à hauteur de 909 millions d'euros, qui a nécessité l'ouverture de 5,5 millions d'euros d'AE et de 2,2 millions d'euros de CP en LFR, ainsi que le dégel d'une partie de la réserve de précaution.

Au total, le programme 209 a bénéficié, en 2010, d'ouverture de crédits en LFR à hauteur de 83,6 millions d'euros d'AE et de 67,1 millions d'euros de CP

Par delà la grande diversité des actions financées, on notera que, **hors titre 2, 65 % des CP du programme ont financé des contributions multilatérales**, notamment pour le Fonds européen de développement (FED) (68 % du montant des crédits consommés), le Fonds mondial de lutte contre le sida (300 millions d'euros, soit 22 % des crédits consommés) ainsi que pour les contributions volontaires aux Nations Unies.

Le programme 209 comporte trois objectifs et neuf indicateurs associés. Un travail important a été réalisé en 2009 sur les objectifs et indicateurs du programme : près des deux-tiers des indicateurs ont été modifiés, avec un effort de clarification des libellés et de précision du périmètre ; parallèlement les indicateurs ont été ramenés au nombre de neuf.

Pour autant, la Cour des comptes s'interroge toujours sur l'efficacité des indicateurs de l'objectif n°1 « Relever les défis de la mondialisation et du développement » (lutte contre la pauvreté, amélioration de la gouvernance de certains pays, contribution à la préservation des Biens publics mondiaux et renforcement des partenariats). Elle note que ces indicateurs sont à la fois des indicateurs d'activité et l'expression d'objectifs intermédiaires. L'évaluation des résultats, à l'échelle de la France, reste peu convaincante d'autant qu'ils dépendent d'autres indicateurs des fonds multilatéraux, parfois encore en construction, ou qui ne sont généralement pas encore disponibles.

De même, les indicateurs de l'objectif 2 (« Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde ») mettent l'accent sur des actions ayant un impact direct sur le rayonnement de la France : nombre d'inscrits dans les cursus francophones et augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères. **On peut s'interroger sur le lien entre ces indicateurs et la finalité de l'APD.**

Parmi les performances du programme 209, on notera en particulier que **59 % des subventions du programme mises en œuvre par l'AFD ont été consacrées à l'Afrique sub-saharienne**. Ce chiffre est en diminution par rapport à 2009 et inférieur à la prévision du PAP 2010 en raison de l'importance des subventions consacrées aux pays en crise ou en sortie de crise, tous situés en dehors de l'Afrique sub-saharienne (essentiellement l'Afghanistan, les Territoires palestiniens et Haïti). Ces derniers ont, en effet, concentré 22% des subventions de l'AFD en 2010.

De même, la part relative de l'Afrique dans l'APD européenne reste inférieure aux engagements souscrits par l'Union européenne. Les variations conjoncturelles n'expliquent qu'en partie ce bilan, que les difficultés spécifiques de mise en œuvre de l'aide en Afrique accentuent.

3. Le programme 301 « Développement solidaire et migrations » (31,2 millions d'euros en CP)

La consommation de crédits du programme 301 s'est élevée en 2010 à **23,4 millions d'euros pour les AE et 31,2 millions d'euros pour les CP, soit 95 % de l'enveloppe annuelle**.

A la fin 2010, treize accords relatifs à la gestion concertée de flux migratoires et au développement solidaire ont été signés avec le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Cap-Vert, la République du Congo, le Gabon, le Liban, la Macédoine, Maurice, le Monténégro, la Serbie, le Sénégal et la Tunisie. Après un rythme soutenu de conclusions d'accords (trois en 2007, quatre en 2008, cinq en 2009), l'année 2010 a vu la cadence de signature ralentir. Sur les quatre accords prévus pour l'année, un seul a pu être signé avec le Liban, le 26 juin 2010.

En 2010, sur la base des treize accords signés, dix pays ont bénéficié de financements liés à la mise en œuvre de projets de développement solidaire, pour un montant dépassant 18 millions d'euros, soit près de 60 % des crédits mobilisés par le programme 301.

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

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial

A. LE COMPTE « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » : UNE ABSENCE DE DÉPENSES DEPUIS QUATRE ANS.

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**.

Comme en 2009, la garantie de l'Etat au titre de la coopération monétaire avec la Zone franc n'a pas eu à jouer en 2010 : le compte « Accords monétaires internationaux » n'a donc pas enregistré de dépenses. La mission n'a d'ailleurs pas été dotée de crédits en 2010 et en 2011.

Cette situation découle du bon niveau des avoirs extérieurs détenus par les banques centrales de la Zone franc et de la faible probabilité que la garantie de l'Etat ait à jouer au profit de l'une ou l'autre.

Par ailleurs, les perspectives économiques de l'ensemble de la Zone franc se sont considérablement améliorées avec une accélération de la croissance économique : +2,6 % en 2009, +3,8 % en 2010 et +4,3 % en 2011.

Les évolutions demeurent cependant contrastées entre chaque sous-ensemble régional : la zone Afrique centrale bénéficie nettement de la reprise en raison du dynamisme de l'activité pétrolière, la zone Afrique de l'Ouest a plutôt bien résisté à la crise financière - même si la situation en Côte d'Ivoire reste fragile -, les Comores poursuivent leur redressement et ont bénéficié à partir de 2010 d'un allègement de leur dette.

En raison de l'absence de dépenses sur ce compte, l'administration a décidé depuis 2009 de suspendre l'édition des projets et rapports annuels de performances. La Cour des comptes juge pour sa part, dans la note d'exécution budgétaire, qu'« à défaut de PAP et de RAP, il conviendrait de faire figurer dans l'annexe au Compte Général de l'Etat les informations sur les risques éventuels associés à ce compte. »

B. LE COMPTE « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » : L'IMPACT DU PRÊT À LA GRÈCE

1. Un compte déficitaire de 4,156 milliards d'euros en raison du prêt à la Grèce

L'organisation du compte « Prêts à des Etats étrangers » en 2010

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**. Ce compte comporte **quatre sections** :

- la première section (programme 851) 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 (programme 852) 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 (programme 853) 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 ;

- la quatrième section (programme 854), créée par la LFR du 7 mai 2010 dans le contexte de la crise financière touchant notamment la Grèce, comporte les « **prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro** ».

La mission correspondant aux dépenses du compte « Prêts à des Etats étrangers » se compose de quatre programmes, chacun pour l'une des quatre sections précitées.

a) Le solde du compte

En 2010, le compte « Prêts à des Etats étrangers » a enregistré un **solde déficitaire de -4,156 milliards d'euros en raison du prêt à la Grèce qui le déséquilibre très fortement.**

Ce solde était positif en 2008 (+ 661 millions d'euros) et légèrement négatif en 2009 (- 108 millions d'euros).

Contrairement aux autres comptes de concours financiers, qui sont dotés de crédits limitatifs, ce compte est abondé de crédits évaluatifs (article 24 de la LOLF).

Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » en 2010 (en exécution)

(en millions d'euros)

Sections	Recettes	Dépenses (CP)	Solde	AE
Section n° 1 (programme 851) Prêts de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure	455,3	105,9	+ 349,4	142,7
Section n° 2 (programme 852) Prêts pour consolidation de dettes envers la France	105,1	119,4	- 14,4	113,7
Section n° 3 (programme 853) Prêts à l'Agence française de développement	144,7	187,2	- 42,5	375,0
Section n° 4 (programme 854) Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro		4 448,6	- 4 448,6	16 800,0
Total	705,1	4 861,1	- 4 156,0	17 431,3

Source : RAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010

Les dépenses du compte se sont élevées à 17,431 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 4,861 milliards d'euros en crédits de paiement. Hormis le programme 854, les dépenses sont en baisse tant en AE qu'en CP.

La LFR du 7 mai 2010 a créé un quatrième programme dans le compte « Prêts à des Etats étrangers », le programme « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro », doté pour l'exercice 2010 de 16,8 milliards d'euros d'AE et de 5,827 milliards d'euros de CP.

Ce cadre législatif et budgétaire a permis à la France de satisfaire aux engagements qu'elle avait pris au niveau européen dans le cadre de la mise en œuvre du mécanisme de soutien aux Etats de la zone euro qui ont des difficultés d'accès aux marchés financiers et, en particulier, la Grèce.

Les recettes du compte « Prêts aux Etats étrangers » se sont élevées à 705,1 millions d'euros en 2010, soit 76,1 millions d'euros au dessus de la prévision initiale (629 millions d'euros)¹.

2. Les dépenses et recettes des quatre programmes

a) *Le programme 851 : « Prêts à des Etats étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure »*

400 millions d'euros d'AE et 300 millions d'euros de CP étaient prévus en LFI pour 2010 pour ce programme ; la LFR du 29 décembre 2010 a annulé 20 millions d'euros en AE et en CP.

La consommation d'AE s'est élevée en 2010 à 142,67 millions d'euros. Elle résulte d'un montant de 245,23 millions d'euros représentatif des protocoles signés, diminué du montant de 102,56 millions d'euros correspondant aux retraits d'engagement de l'année.

Six protocoles ont été signés en 2010, au lieu de dix-sept protocoles signés en 2009, pour un montant de 664,3 millions d'euros. On notera en particulier le projet d'assainissement de cinq villes en République dominicaine (78,5 millions d'euros) et la construction de l'usine des eaux usées de Lahore au Pakistan (70,2 millions d'euros).

La consommation de CP s'est élevée à 105,9 millions d'euros. L'écart de 74 millions d'euros entre la prévision et l'exécution des crédits de paiement s'explique notamment par le décalage dans le temps du calendrier d'exécution de grands projets tels que le métro de Hanoï et celui du Caire.

Les principaux tirages effectués en 2010 concernent la phase 1 de la ligne 3 du métro du Caire (27,5 millions d'euros), les rames doubles pour le tramway de Rabat (23,8 millions d'euros) et la fourniture des trente-sept rames du tramway de Casablanca (8,3 millions d'euros).

A titre expérimental, par redéploiement dans le cadre de l'enveloppe évaluative prévue, **il a été décidé au deuxième semestre 2010 que l'aide accordée pourrait être déliée sur certaines opérations.** Si cette expérience fera naturellement l'objet d'une évaluation avant son éventuelle pérennisation, **on peut d'ores et déjà légitimement s'interroger sur son bien-fondé.**

Les recettes du programme 851 se sont élevées à 455,3 millions d'euros en 2010 correspondant aux remboursements sur les prêts du Trésor gérés au nom et pour le compte de l'Etat par la direction des activités institutionnelles de Natixis.

¹ Il convient de rappeler que les paiements des intérêts ne sont pas comptabilisés dans les recettes du compte mais au budget général en recettes non fiscales et crédités en comptabilité générale de l'Etat soit en produits financiers pour les intérêts simples, soit en autres immobilisations financières pour les intérêts capitalisés et assimilés, avec une spécification comptable en fonction de l'objet des prêts et de leur origine (Trésor, AFD ou NATIXIS).

b) Le programme 852 : « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France »

Le programme 852 comportait en LFI une dotation initiale de 229 millions d'euros en AE et en CP. Après mise à jour des prévisions de dépenses, celle-ci a été revue à la baisse de 97 millions d'euros par la LFR du 29 décembre 2010 en raison du report du traitement de la dette du Zimbabwe.

Les AE – 113,68 millions d'euros – et les CP – 119,4 millions d'euros – consommés correspondent aux dettes refinancées portées par l'AFD ou le compte 852. Le principal pays concerné en 2010 est la Côte d'Ivoire. D'autres pays ont bénéficié de refinancement de dettes : les Seychelles et, pour des montants moindres, le Congo, Grenade et les Comores.

S'agissant de ce programme, les traitements de dette, en faveur des pays les moins avancés et des pays à revenu intermédiaire, décidés dans le cadre du Club de Paris, conduisent à des opérations de refinancement qui consistent en le remboursement d'un prêt ancien au moyen d'un prêt nouveau accordé aux conditions négociées en Club de Paris. Les remboursements des prêts anciens constituent **les recettes du programme 852**. Elles se sont élevées à 105,1 millions d'euros pour une prévision initiale de 54,3 millions d'euros.

Les recettes supplémentaires inscrites en LFR du 29 décembre 2010 sont dues pour l'essentiel au règlement par la Côte d'Ivoire d'échéances dues au titre de l'accord du 9 décembre 2009 (+68 millions d'euros).

c) Le programme 853 : « Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des Etats étrangers »

Le programme 853 était doté de 375 millions d'euros en AE et de 208 millions d'euros en CP pour 2010.

La consommation d'AE, qui s'est élevée au montant prévu, correspond à la couverture partielle de prêts souverains de l'AFD aux pays en développement pour 302 millions d'euros et à celle de prêts non souverains pour 73 millions d'euros, conjointement avec le programme 110 « Aide économique et financière au développement ».

La consommation de CP s'élève à 187,2 millions d'euros en 2010 et correspond notamment à la couverture de prêts souverains pour 50 millions d'euros et à celle de prêts non souverains pour 109 millions d'euros. Les décaissements des prêts du programme 853 sont effectués sur demande justifiée de l'AFD pour financer des prêts concessionnels à des pays en développement.

En 2010, le programme 853 a permis de financer **quatre prêts très concessionnels** : un prêt de 37,5 millions d'euros au Yémen pour un projet d'électrification de zones rurales, un prêt de 40 millions d'euros au Ghana pour le programme pilote de gestion intégrée de collectivités locales, deux

prêts de 10,5 millions d'euros et 19 millions d'euros au Mali pour un programme d'appui au développement d'une zone du pays et pour le programme d'assainissement et de développement urbain de Bamako.

Les recettes du programme 853 s'élèvent à 144,7 millions d'euros en 2010 et sont constituées par les remboursements en capital sur des prêts à taux fixe et dix ans de différé.

d) Le programme 854 : « Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro »

Le programme 854 était doté, pour l'exercice 2010, de 16,8 milliards d'euros en AE et de 5,827 milliards d'euros en CP.

Le dispositif de prêt prévu au programme 854 est spécifique à la Grèce. Pour les autres Etats qui pourraient être concernés par un soutien financier, le mécanisme européen de stabilisation est en effet adossé sur un mécanisme de garantie des Etats sur les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF).

Après les retraits de la Slovaquie et de l'Irlande, la participation de la France a été de 4,449 milliards d'euros en 2010 ; elle devrait s'élever à 6,655 milliards d'euros en 2011, 3,794 milliards d'euros en 2012 et 876 millions d'euros en 2013.

La totalité des autorisations d'engagement a été consommée en une seule fois, le 2 juin 2010, au moment de la signature de l'accord européen, conformément aux règles applicables en matière budgétaire.

Les recettes du programme 854 seront constituées des remboursements en capital effectués par les Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro, en l'espèce, la Grèce. **Pour les années 2010 à 2012, aucune recette n'est inscrite sur le programme 854.**

3. Le non-respect de certaines dispositions de l'article 24 de la LOLF

La Cour des comptes rappelle fort opportunément dans sa note d'exécution budgétaire que deux des dispositions de la LOLF ayant pour objectif d'accroître la transparence sur la gestion pratiquée par l'Etat dans son activité de prêts à des Etats étrangers ne sont pas respectées actuellement :

- l'obligation faite à l'Etat de publier les décisions de rééchelonnement au *Journal Officiel*. En réponse à la critique de la Cour, l'administration annonce qu'elle publiera les décisions de rééchelonnement une fois par an sous la forme d'une liste récapitulative. La Cour estime, en complément, que la liste devrait contenir une information sur le montant agrégé des annulations de l'année précédente, qui pourra être rapproché du plafond annuel d'annulation de dettes voté en LFI. En outre, la liste devrait

être publiée avant la discussion parlementaire sur le projet de loi de règlement ;

- l'obligation d'inscrire les pertes probables sur les prêts dans une disposition particulière de loi de finances. En 2009 et 2010, le montant des annulations de dette a représenté respectivement 259 millions d'euros et 495 millions d'euros, soit environ 2 % et 4 % du montant total de l'encours des prêts aux Etats étrangers. En réponse à la Cour, la direction générale du Trésor et la direction du budget annoncent qu'une révision annuelle des plafonds d'autorisation d'annulations fixés par le Parlement sera mise en place tout en conservant le principe des plafonds globaux. Cette révision interviendrait pour le PLF 2013.

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

M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2010 MARQUÉE PAR LA CONSTANCE DE LA BAISSÉ DE LA DÉPENSE	60
A. UN RESPECT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES QUI SE CONFIRME.....	60
B. UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CRÉDITS OUVERTS QUI MASQUE PARFOIS DES PRÉVISIONS LACUNAIRES EN LOI DE FINANCES INITIALE	61
C. UNE DÉPENSE FISCALE QUI POURSUIT UNE LENTE DÉCROISSANCE.....	62
II. L'ANALYSE DES PROGRAMMES D'UNE MISSION QUI CHERCHE PARFOIS SA COHÉRENCE	62
A. UN PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI CONNAÎT UN RÉÉQUILIBRAGE ENTRE SES ACTIONS.....	62
1. <i>Une consommation budgétaire qui s'optimise mais varie selon les actions</i>	63
2. <i>Une sensibilisation des plus jeunes à l'esprit de défense qui reprend un chemin positif</i>	65
B. UN PROGRAMME 169 « MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » QUI POURSUIT UNE CONTRACTION MODÉRÉE	66
1. <i>Une prévision budgétaire respectée</i>	66
2. <i>...mais une performance impactée par les réformes en cours</i>	67
C. UN PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » QUI CONCENTRE LES CRITIQUES	68
1. <i>Une sous-budgétisation pérenne dont les leçons ne sont pas tirées</i>	68
2. <i>Une gestion peu contrôlable</i>	69

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2010 MARQUÉE PAR LA CONSTANCE 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 et des anciens combattants. Le **programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale »** est rattaché aux services du Premier ministre.

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

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

L'exécution 2010 du budget de la mission, tant en autorisation d'engagements (AE) qu'en crédits de paiement (CP), montre une poursuite du constat fait pour 2009, à savoir des crédits qui évoluent conformément au budget triennal voté. Ainsi, l'exécution 2010 fait apparaître un montant de **3,414 milliards d'euros** en AE et une dépense en CP de **3,423 milliards d'euros**. Pour la deuxième année consécutive, les plafonds sont ainsi respectés et la **pente décroissante est poursuivie**.

Toutefois, au sein de ce respect global des plafonds pour la mission, le **programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale »** se singularise en confirmant les **dérapages budgétaires** déjà constatés en 2009.

La contribution au compte d'affectation spécial (CAS) « **Pensions** », en ce qui concerne la contribution employeur, est, pour sa part, de nouveau inférieure à l'objectif de 60 millions d'euros fixé par la loi de programmation des finances publiques. Elle **régresse** même encore **par rapport à 2009**. Sur les 48,6 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, seulement **42,3 millions** ont été effectivement versés. Comme votre rapporteur spécial l'avait anticipé dans son dernier rapport pour l'exécution 2009¹, la poursuite de la réduction des équivalent temps plein travaillé (ETPT), plus importante que prévue dans les programmes 167 et 169, explique cet écart qui **rend caduque la cible de 60 millions**.

Cette baisse est directement liée à la diminution constante de la part des dépenses de titre 2 dans l'ensemble de la mission. Ainsi, ces dépenses de **139,7 millions d'euros** représentent **4,1 %** des crédits de la mission quand en 2006 ils en représentaient encore 6,1 %.

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

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

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2010		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 167	147,4	152,7	134,7	139,2	130,1	138,4	96,6 %	99,4 %
Programme 169	3 181,3	3 181,3	3 185,3	3 182,1	3 175,6	3 175,8	99,7 %	99,8 %
Programme 158	96,5	97,0	109,0	109,3	108,8	109,1	99,8 %	99,8 %

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, l'inégale consommation des crédits au regard des prévisions initiales en loi de finances doit être soulignée particulièrement pour le programme 158.

¹ Rapport n° 587 (2009-2010) – Tome II – Règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

C. UNE DÉPENSE FISCALE QUI POURSUIT UNE LENTE DÉCROISSANCE

Trois types de dépenses fiscales sur les cinq que comporte cette mission contribuent principalement au seul programme concerné, le **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 2010, à **200 millions d'euros**, pour une estimation équivalente 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 **195 millions d'euros**, pour une prévision de 190 millions ;

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

Cette dépense, initialement estimée à 30 millions d'euros a été actualisée à **35 millions**.

Au final, les dépenses fiscales inscrites pour 2010 totalisent un montant de **430 millions d'euros pour une prévision de 420 millions** soit un léger défaut de prévision qui doit cependant être mis en regard du **chiffage définitif de cette dépense pour 2009, soit 445 millions d'euros**.

II. L'ANALYSE DES PROGRAMMES D'UNE MISSION QUI CHERCHE PARFOIS SA COHÉRENCE

Cette mission interministérielle regroupe trois programmes de tailles très variables, dont la gestion n'apparaît **pas coordonnée**.

A. UN PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI CONNAÎT UN RÉÉQUILIBRAGE ENTRE SES ACTIONS

Le caractère hégémonique de l'**action 1 « Journée d'appel de préparation à la défense »** - 95,6 % des AE du programme en 2009 – connaît en 2010 une légère inflexion, l'**action 2 « Politique de mémoire »** apparaissant moins résiduelle avec un budget exécuté représentant 8,4 % des crédits soit une **progression de 4 points**.

Répartition par action du taux de consommation des crédits du programme 167

(en millions d'euros)

Programme / actions	LFI 2010		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits votés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 167	147,4	152,7	134,7	139,2	130,1	138,4	88,3 %	90,6 %
<i>action 1</i>	140,4	145,3	-	-	119,1	127,4	84,8 %	87,7 %
<i>action 2</i>	7,0	7,4	-	-	10,9	10,9	155,8 %	147,3 %

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

1. Une consommation budgétaire qui s'optimise mais varie selon les actions

L'analyse détaillée des **152,7 millions d'euros** prévus en loi de finances initiale en CP pour une consommation finale de **138,4 millions** en 2010 révèle que les deux actions de cette mission empruntent des directions opposées.

L'**action 1** « Journée d'appel de préparation à la défense », avec des crédits prévisionnels en loi de finances initiale de 145,3 millions d'euros en CP pour une réalisation de 127,4 millions, présente un excédent de 14 % de dotations non utilisées. A l'inverse, l'**action 2** « Politique de mémoire » a consommé davantage de crédits que les 7,4 millions d'euros prévus initialement puisque la consommation finale se chiffre à **10,9 millions** soit **plus 47,3 %** en CP.

Par ailleurs, le programme 167 a reçu de la mission « Défense » un **abondement de 68,3 millions d'euros** portant le total des crédits consommés à 206,7 millions d'euros et représentant donc environ le tiers de ce total. Cet abondement, qui l'année passée était de 11 %, provient essentiellement du programme 212 « Soutien de la politique de défense » pour 59,3 millions et plus précisément de l'action « **Politique immobilière** » à hauteur de **50,8 millions**.

a) Un programme marqué par la baisse des effectifs de la DSN

L'**action 1** « Journée d'appel de préparation à la défense » est marquée par la poursuite du projet de réforme du service national engagé depuis 2008. Les dépenses de personnels y occupent une place prépondérante puisqu'elles représentent **106,7 millions d'euros** sur les **127,4 millions d'euros** consommés de l'action en CP, soit près de 84 % des dépenses.

Cette action avait consommé pour ses dépenses de personnel **118,8 millions** en 2009. Cette diminution nette des dépenses de titre 2

s'accompagne cependant paradoxalement d'un renforcement de la part relative des dépenses de personnel dans l'ensemble des crédits de l'action puisqu'elle passe de **81 % en 2009 à près de 84 %**. La rationalisation engagée au sein de la DSN se poursuit dans les mêmes conditions que l'année passée avec des suppressions d'effectifs supérieures à la prévision.

Ceci se traduit dans les effectifs puisque pour une prévision de 2 386 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour le programme 167 en loi de finances initiale, la réalisation 2010 est de 2 085 ETPT soit un écart de **201 ETPT**. On constate comme l'année passée **une faiblesse dans la prévision**.

b) Un effort à saluer en prévision des commémorations de la Première Guerre mondiale mais une médiocre prévision des commémorations qui se confirme

Dans le cadre de son rapport pour l'exécution 2009 de l'**action 2 « Politique de mémoire »**, votre rapporteur spécial avait déjà souligné que l'action, avait dû bénéficier d'une ventilation interne de crédits en provenance de l'action 1 de 10 % afin de répondre à une mauvaise prévision des coûts de la commémoration du soixante-cinquième anniversaire du débarquement.

Cette année encore, votre rapporteur spécial est conduit à **constater le même défaut de prévision** sur cette action. Alors que celle-ci était initialement dotée de 7,42 millions d'euros en CP, la consommation finale des crédits a été de **10,94 millions d'euros, soit une hausse de 47 %**. L'abondement supplémentaire de crédits passe principalement, comme l'année passée, par un mouvement interne au programme en provenance de l'action 1 de 3,75 millions d'euros. La consommation de ces 3,75 millions supplémentaires est justifiée par les gestionnaires du programme par l'abondement de deux activités :

- un renforcement du programme pluriannuel de rénovation des sépultures de guerre ;

- le financement des commémorations du 70^e anniversaire de l'appel du 18 juin 1940.

Dans le détail, sur les **3,67 millions d'euros** de dépenses prévues en loi de finances initiale pour l'activité « **Création et entretien des lieux de mémoire** », la consommation finale est **supérieure de 57 %** aux prévisions avec 5,76 millions d'euros consommés. Toutefois, **votre rapporteur spécial estime que ce redéploiement apparaît judicieux** dès lors que des marges de manœuvre existaient et que cet **effort est souhaitable dans la perspective des commémorations de la Première Guerre mondiale**. Par ailleurs, la rénovation des lieux de mémoire aura porté en 2010 sur **4 000 000 de m²** pour une prévision initiale de 789 000 m², soit **une réalisation de plus 406 %** pour un coût supérieur de 57 %.

Le jugement de votre rapporteur spécial sur la consommation de crédits de l'activité « **Actions de mémoire** », qui porte le financement des **commémorations du 70^e anniversaire de l'appel du 18 juin 1940**, est tout autre. En effet, alors que les crédits en CP de la loi de finances s'élevaient à 1,69 million pour 2010, les crédits consommés sont de **2,66 millions, soit une consommation de plus de 57 % supérieure aux prévisions, équivalant à un montant de 0,96 millions d'euros**. Le gestionnaire justifie cette augmentation dans le RAP par une « *commémoration (...) du 70^e anniversaire de l'appel du 18 juin 1940 qui n'était pas encore finalisée au moment de l'élaboration du PAP* ». Le rapporteur spécial tient à rappeler que dans le PAP 2010 le gestionnaire précisait qu'« *en prévision de la célébration exceptionnelle du 70^e anniversaire de l'appel du 18 juin 1940, une dotation supplémentaire de 0,7 million d'euros est prévue* ». Ainsi, cette commémoration semble avoir connu **plus qu'un doublement** de son coût ce qui apparaît comme un **défaut de prévision regrettable**.

Votre rapporteur spécial, tout comme l'année passée, tout en soulignant le **bien fondé de ces commémorations**, s'interroge donc sur l'absence de prévision d'**une dépense qui aurait gagné à être mieux estimée**.

2. Une sensibilisation des plus jeunes à l'esprit de défense qui reprend un chemin positif

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) - remplacée depuis le 1^{er} janvier 2011 par le Journée défense et citoyenneté (JDC) - de qualité pour un coût maîtrisé. A cette fin, deux indicateurs ont été créés : le taux de satisfaction de « l'utilisateur » et celui « du contribuable ».

En ce qui concerne le premier indicateur, celui-ci se décompose désormais en deux sous-indicateurs, le premier jugeant la qualité de la prestation offerte par la DSN – ce taux est de 84,1 % en 2010 pour une cible de 81 %-, le second évaluant l'impact de la JAPD sur l'image de la défense et des armées. Ce dernier est de 86,3 % pour une cible équivalente. Le taux de satisfaction global est ainsi passé de 90,7 % en 2007, 89 % en 2008, 81,5 % en 2009 à **85,3 % pour 2010**, alors que la cible de performance pour cet exercice était fixée dans le PAP à 81 %. On ne peut que se satisfaire de cette remontée même si votre rapporteur spécial souhaite nuancer cette performance et rappelle que la cible de performance dans le PAP 2009 était arrêtée pour les années 2010 et 2011 à 90 %.

Parallèlement, le coût par jeune de la JAPD passé de 180 euros en 2008 à 168 euros en 2009, poursuit sur cette pente en 2010 avec un coût de **160 euros** alors que la cible fixée par le programme pluriannuel est toujours fixée à **190 euros**. Cette baisse s'explique en partie par la diminution des dépenses de personnels liées à la poursuite de la réforme de la DSN ainsi

que par le nombre des jeunes présents inférieur de 40 000 – 725 347 présents – par rapport aux estimations.

Votre rapporteur spécial constate que le programme 167, avec une amélioration de ses indicateurs et une gestion globalement satisfaisante, ne pose pas de problème notable.

B. UN PROGRAMME 169 « MÉMOIRE, RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » QUI POURSUIT UNE CONTRACTION MODÉRÉE

Répartition par action du taux de consommation des crédits du programme 169

(en millions d'euros)

Programme / action	LFI 2010		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits votés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 169	3 181,3	3 181,3	3 185,3	3 182,1	3 175,6	3 175,8	99,8 %	99,8 %
<i>action 1</i>	2 587,0	2 587,0			2 579,4	2 579,4	99,7 %	99,7 %
<i>action 2</i>	213,7	213,7			214,7	214,7	100,5 %	100,5 %
<i>action 3</i>	334,5	334,5			343,8	343,9	102,8 %	102,8 %
<i>action 4</i>	4,1	4,1			3,3	3,3	102,8 %	102,8 %
<i>action 5</i>	31,8	31,8			34,4	34,5	80,5 %	80,5 %
<i>action 6</i>	10,0	10,0			0	0	0 %	0%

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

1. Une prévision budgétaire respectée...

Le programme **169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »** a un poids hégémonique par rapport à l'ensemble de la mission. Il concentre en effet à lui seul 92,8 % des crédits de paiement de la mission. Ce programme avec ses **3 175,8 millions d'euros** en CP consommés pour une prévision initiale de **3 181,3 millions** est celui dont le taux de consommation par rapport aux crédits votés est le plus proche de l'optimum, tout en ne subissant aucun dépassement (**99,8 %**).

Les droits à réparation qui regroupent les trois premières actions du programme - l'**action 1 « dette viagère »**, l'**action 2 « gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité (PMI) »** et l'**action 3 « Solidarité »** - concentrent **98,8 % des crédits**, soit **3 138 millions d'euros**

C'est dans cette gestion vertueuse que s'inscrit le **quasi respect** des plafonds d'emplois votés. Pour une prévision de 612 ETPT en loi de finances

initiale, la réalisation 2010 est de **615 ETPT**. Le programme ressent les effets du transfert d'activité de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS).

Le programme 169 contribue fortement, à hauteur de **2 579,4 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 » a reçu **1 765,9 millions d'euros**. Au final, la dépense réellement effectuée par le compte d'affectation spéciale aura été de 1 766,64 millions d'euros pour 2010.

Le surcroît de dépense réalisée par le CAS « Pension » a eu pour conséquence de réduire le **trop versé cumulé au CAS « Pensions »**, qui passe de **10,56 millions d'euros en 2009 à 9,82 millions en 2010** ;

- pour couvrir les charges de la **retraite du combattant**, le montant total des versements effectués au titre de cette sous-action au CAS « Pensions » a été de **813,5 millions d'euros**. Le CAS « Pensions » qui avait prévu une dépense de **799 millions d'euros** a connu une dépense effective à hauteur de **798,39 millions d'euros**. Ainsi, le trop versé, cumulé au léger excédent préexistant, atteint **16,24 millions d'euros** qui permettront, en 2011, de supporter une partie des conséquences de l'augmentation de 43 à 44 points de la retraite du combattant au 1^{er} juillet 2011¹.

La prévision de ce programme aurait pu être encore plus proche de la réalisation si les **10 millions d'euros** prévus pour l'action 6 « **Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français** » avaient pu être consommés, ce qui n'a pas pu être le cas en raison du retard pris par le comité d'indemnisation des victimes.

2. ...mais une performance impactée par les réformes en cours

Le programme 169 comporte quatre objectifs de performance regroupant cinq indicateurs. Ces indicateurs, en diminution par rapport aux années passées, ont une **pertinence que votre rapporteur spécial avait jugée contestable**. Cependant, dans le contexte de la réforme des services de la DSPRS, il apparaît que plusieurs d'entre eux tendent à indiquer une dégradation du service.

Ainsi, l'indicateur du délai moyen de traitement d'un dossier de PMI, pour une cible de 350 jours, a une réalisation 2010 de 431 jours. Votre rapporteur spécial tient à souligner que ces chiffres traduisent certainement une **vision amplifiée d'une situation** qui, **globalement, a été bien gérée** par les différentes administrations ayant eu à reprendre les activités de la DSPRS.

¹ Article 149 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Un indicateur cependant mérite une **sérieuse mise en garde**. Il s'agit du nombre de cartes et titres traités par agent de l'ONAC. Alors que la cible était fixée à **513**, la réalisation 2010 est de **113**, ce qui, au delà de la stricte contre performance, est surtout **dommageable aux personnes qui ont un droit légitime à accéder à la carte du combattant** et aux droits qui lui sont attachés. L'administration présente cette difficulté comme conjoncturelle, en raison des retards de traitement dus aux dysfonctionnements de l'application informatique KAPTA et au stock accumulé de demandes, lié à la disparition des commissions départementales d'attribution de la carte au profit de deux commissions nationales.

Votre rapporteur spécial souhaite rappeler qu'il suit particulièrement cette question et qu'il a adressé une lettre au ministre de la défense et des anciens combattants pour **obtenir des précisions** sur le mécanisme mis en place pour **remédier à cette situation**.

Pour autant, le programme **169 « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »** absorbe une importante réforme de son administration dans des conditions très satisfaisantes et offre une gestion 2010 tout à fait honnête.

C. UN PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » QUI CONCENTRE LES CRITIQUES

Répartition par action du taux de consommation des crédits du programme 158

(en millions d'euros)

Programme / action	LFI 2010		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits votés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 158	96,5	97,0	109,0	109,3	108,8	109,1	112,7 %	112,5 %
<i>action 1</i>	51,8	52,3			50,9	51,2	98,3 %	97,9 %
<i>action 2</i>	44,7	44,7			57,9	57,9	129,5 %	129,5 %

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

1. Une sous-budgétisation pérenne dont les leçons ne sont pas tirées

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 instituée par les 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 de capital aux victimes définies par les trois décrets précités.

Ce programme est celui pour lequel la prévision apparaît, une fois encore, la plus défectueuse. Alors que les crédits de paiement votés en loi de finances s'élevaient à **97 millions d'euros**, après différents mouvements de crédits, dont le principal a été l'ouverture de **13,44 millions d'euros** inscrits dans la loi de finances rectificative du 30 décembre 2010, le total des CP ouverts pour l'exercice 2010 s'est élevé à 109,3 millions d'euros pour une consommation finale de **109,1 millions d'euros**.

Cette sous-budgétisation initiale et le recours à la loi de finances rectificative de fin d'année semble être devenue une pratique régulière et critiquable. En effet votre rapporteur spécial avait fait mot pour mot les mêmes remarques pour l'exercice 2009. Ainsi on constate après une sous-budgétisation de 18,8 % pour 2009 une **sous-budgétisation de 13 % en 2010**.

Ce défaut de prévision porte essentiellement sur **l'action 2 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale »** **clairement sous-évaluée**. Au final les crédits de paiement consommés pour l'action 2 ont été de **57,9 millions d'euros** pour une prévision votée de **44,7 millions d'euros**, soit une différence de **13,2 millions d'euros**, correspondant à peu de chose près aux ouvertures votées par la loi de finances rectificative précitée.

En dépit des remarques récurrentes de votre rapporteur spécial, aucune réponse efficace ne semble pour l'heure avoir été apportée à ce problème.

2. Une gestion peu contrôlable

a) Un chaîne d'intervenants problématique

Le programme 158 est géré par **plusieurs intervenants** :

- 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 les services du ministère de la défense et des anciens combattants ;

- les décisions sont prises par le Premier ministre ;

- la mise en paiement est confiée au mandataire qu'est l'ONAC.

La Cour des comptes rappelle cette année encore que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) auprès des services du Premier ministre pointe le **manque d'accès à l'information** pour effectuer un contrôle efficace. Ainsi, dans sa note d'exécution budgétaire la Cour relève que « *le choix d'organisation fait pour les dépenses d'indemnisation de ce programme, reposant sur un mandat donné à l'ONAC pour exécuter les décisions individuelles prises par le Premier ministre, a pour conséquence que ni ces décisions ni les paiements qui en découlent ne sont, dans les faits, contrôlés par une quelconque instance, et ne sont, au demeurant, exécutés par un comptable patent de l'État* ».

Votre rapporteur spécial ne peut que **souhaiter que prenne fin** une situation qualifiée par la Cour d' « **anomalie** ».

b) Un indicateur de performance inopérant

Comme votre rapporteur spécial l'avait déjà souligné l'année passée il ne peut que renouveler ses critiques partagées par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire :

- 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 % du total, 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, et aucune amélioration ne semble possible ou souhaitée.

Le programme 158, à la différence des deux autres programmes 167 et 169 révèle une **gestion défaillante**. Il ne doit qu'au fait d'être masqué par la masse budgétaire hégémonique du programme 169 de ne pas être plus directement mis en cause. Son utilité est évidente, sa gestion doit s'améliorer.

MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial

AVANT-PROPOS	72
I. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL »	73
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2010 : DES DÉPENSES TOUJOURS LARGEMENT CONTRAINTES	73
1. <i>Une exécution budgétaire maîtrisée</i>	73
2. <i>Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2010</i>	74
B. UNE PERFORMANCE DIFFICILEMENT MESURABLE ET IMPACTÉE PAR LE RENOUVELLEMENT TARDIF DES MEMBRES DU CESE	74
1. <i>L'objectif 1 : « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation »</i>	75
2. <i>L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution »</i>	75
II. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES »	76
A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2010	76
1. <i>Une consommation stabilisée des crédits</i>	76
2. <i>Une consommation des effectifs en légère diminution</i>	77
B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2010	77
1. <i>Les missions de certification toujours absentes de la mesure de la performance</i>	78
2. <i>Une performance globalement stable par rapport à 2009</i>	78
III. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	79
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME À L'AUTORISATION ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2010	79
1. <i>Les modalités de gestion des crédits au cours de l'exercice</i>	79
2. <i>Un budget maîtrisé en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)</i>	79
3. <i>Des effectifs en hausse : + 73 ETPT</i>	81
B. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT EN PROGRÈS	81
1. <i>La réduction des délais de jugement demeure l'objectif principal</i>	81
2. <i>Les résultats encourageants de la CNDA</i>	82
3. <i>La qualité des décisions juridictionnelles est maintenue</i>	82
4. <i>La productivité des magistrats et des agents de greffe tend à se stabiliser</i>	82

La mission « Conseil et contrôle de l'Etat » est constituée de **trois programmes** : « Conseil économique, social et environnemental », « 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 en raison **des spécificités de chacune des institutions qui la composent**.

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**.

Nonobstant 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 charges 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 2010 : DES DÉPENSES TOUJOURS LARGEMENT CONTRAINTES

1. Une exécution budgétaire maîtrisée

Sur les 37,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) votés en LFI pour 2010, **la totalité des dotations a été ouverte et consommée en 2010, tant en AE (100 %) qu'en CP (à plus de 99,9 %).**

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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Prévus en LFI 2010	Ouverts en 2010	Annulés en 2010	Consommés en 2010	Prévus en LFI 2010	Ouverts en 2010	Annulés en 2010	Consommés en 2010
Programme 126 - Conseil économique, social et environnemental	37,596	37,596	0,000	37,596	37,606	37,606	0,000	37,596
<i>dont titre 2</i>	<i>30,656</i>	<i>30,656</i>	<i>0,000</i>	<i>30,656</i>	<i>30,656</i>	<i>30,656</i>	<i>0,000</i>	<i>30,656</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 2010

2. Des effectifs stables et des dépenses de personnel conformes à l'autorisation accordée en LFI pour 2010

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 toujours au recours, par le CESE, à des emplois à temps partiels.

Sur les **30,66 millions d'euros de dépenses de personnel** prévus en LFI (soit plus de 81 % du total des crédits du présent programme), la totalité des crédits a été consommée. Ce niveau de consommation témoigne, à nouveau, d'un **bon calibrage des dépenses inscrites en LFI**.

B. UNE PERFORMANCE DIFFICILEMENT MESURABLE ET IMPACTÉE PAR LE RENOUVELLEMENT TARDIF DES MEMBRES DU CESE

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.

Toutefois, l'année 2010 n'est pas caractéristique de l'activité du CESE dans la mesure où la transition entre les deux mandatures et le retard dans la désignation des nouveaux conseillers ont entraîné **une moindre performance dans la quasi-totalité des indicateurs du présent rapport annuel de performances (RAP)**.

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 RAP reflète surtout l'activité du CESE.

En raison de cette année de transition, on observe une **forte diminution des avis produits sur auto-saisine** par rapport à 2009 (11 avis rendus en 2010 contre 24 en 2009, aucune prévision n'ayant été renseignée), sans que celle-ci soit justifiée par une hausse des avis sur saisine gouvernementale, dont le traitement est prioritaire.

En ce qui concerne l'indicateur relatif à l'échange et au dialogue, une **forte diminution du nombre de réunions plénières** (de 18 en 2009 à 11 en 2010) et **surtout, des réunions de sections** (de 356 en 2009 à 221 en 2010) est constatée, pour les mêmes raisons conjoncturelles.

S'agissant des **relations avec le Parlement**, le nombre **d'auditions de membres du CESE devant le Parlement diminue de moitié** par rapport à l'exécution 2009 et de 40 % par rapport à la prévision de LFI. Le nombre de parlementaires auditionnés en section au CESE (9 en 2010 et 10 en 2009) reste stable.

Enfin, le sous-indicateur devant rendre compte de la **qualité moyenne de l'image du CESE** auprès d'un public cible n'a toujours pas pu être renseigné en 2010, l'enquête étant reportée à la pleine mise en œuvre de la réforme du CESE.

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 2010, le délai moyen d'émission des avis sur auto-saisine a légèrement augmenté, passant de 228 jours en 2009 à 236 jours. Néanmoins, cette tendance avait été anticipée dans les prévisions du CESE, qui affichaient une cible 2010 de 240 jours.

L'indicateur mesurant l'assiduité aux réunions traduit bien le degré d'implication des membres du CESE. L'assiduité en plénière et en réunion de section a diminué (pour les plénières, de 86 % en prévision à 78 % en réalisation, et pour les sections, de 64 % en prévision à 58 % en réalisation).

La maîtrise des **dépenses de fonctionnement** est évaluée par le ratio de ces dépenses rapportées au nombre de membres du CESE. Cet indicateur passe de **18 345 euros en 2009 à 18 896 euros en 2010**, soit une hausse de 3 %, néanmoins plus faible que la prévision issue de la LFI qui anticipait des dépenses de 19 500 euros par membre.

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. En 2010, la fin de la mandature a conduit à une forte baisse du nombre de délégations reçues (de 23 en 2009 à 10 en 2010). Il semblerait que la vocation internationale du CESE ne soit plus considérée à l'avenir comme une priorité.

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 trente chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**.

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 2010

1. Une consommation stabilisée des crédits

En LFI pour 2010, 205,59 millions d'euros d'AE et 211,1 millions d'euros de CP ont été votés, montants auxquels il convient d'ajouter 2 millions d'euros en AE et en CP au titre des fonds de concours et des attributions de produits (dont 0,57 million d'euros sur le titre 2).

Les divers mouvements de crédits issus de deux arrêtés de reports, de deux décrets d'avance et d'une annulation par la loi n° 2010-1658 de finance rectificative du 30 décembre 2010 portent le total des crédits ouverts, en 2010, à **205,93 millions d'euros en AE et 208,65 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 2010*	Consommés en 2010	Ouverts en 2010*	Consommés en 2010
Programme 164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	205,93	194,66	208,65	194,89
<i>dont titre 2</i>	<i>169,09</i>	<i>165,31</i>	<i>169,09</i>	<i>165,31</i>

** 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 2010

En exécution 2010, **194,66 millions d'euros ont été consommés en AE et 194,89 millions d'euros en CP**, soit des taux d'exécution s'élevant respectivement à 94,6 % et 92,3 % par rapport aux crédits ouverts en LFI.

Comparée à l'exercice 2009, **la consommation des crédits du présent programme reste stable.**

2. Une consommation des effectifs en légère diminution

Les effectifs du présent programme s'élèvent à 1 792 ETPT en fin d'exercice.

Cette année encore, on constate un écart entre le nombre d'ETPT réalisés et le plafond d'emplois fixé par la LFI. En 2010, cet **écart représente 48 ETPT de moins que le plafond** fixé par la LFI à 1 840 ETPT.

Corrélativement, sur les 176,5 millions d'euros de dépenses de personnels prévus en LFI (soit 83 % du total des CP votés sur le programme), 169,09 millions d'euros ont été ouverts et **165,31 millions d'euros ont été consommés (en AE et en CP), soit un taux de consommation de 93,6 %.**

B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2010

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

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** : comment mesurer par des indicateurs la part imputable aux travaux des juridictions financières dans l'amélioration de la gestion publique ? Cette remarque est d'ailleurs récurrente et commune aux trois programmes de la mission.

1. Les missions de certification toujours absentes de la mesure de la performance

Cette année encore, 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 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.

Cependant, votre rapporteur spécial déplore à nouveau que cette activité ne fasse l'objet d'aucun indicateur particulier. En effet, depuis la réalisation de la maquette du présent programme, ces missions n'ont cessé de monter en charge pour atteindre aujourd'hui le 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 cette institution**. Votre rapporteur spécial souhaite que la future réflexion sur l'amélioration des indicateurs prenne en compte cette remarque.

2. Une performance globalement stable par rapport à 2009

S'agissant de la proportion de la masse financière jugée (indicateur 1.1), **la prévision initiale de 15 %-20 % pour l'Etat a dû être révisée à 10 %-15 % en milieu d'année pour s'établir, en réalisation définitive, à 10,7 %, soit une légère diminution par rapport à 2009 (12 %)**.

L'analyse des résultats explique cet écart par l'aléa que constitue le montant des comptes examinés dans l'année.

S'agissant des comptes des collectivités territoriales, le **pourcentage est identique à celui de 2009 (18,2 %)**.

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 a réalisé 22,7 % en 2010**, conformément à la prévision et en légère augmentation par rapport à l'exécution de 2009 (20 %). Les CRCT améliorent quelque peu leur performance (en passant de 15 % à 15,9 %).

S'agissant du **suivi par les juridictions financières des travaux insérés dans leurs rapports publics**, la réalisation 2010, chiffrée à 30 %, est en-deçà des prévisions (38 % en LFI), mais identique au résultat de 2009.

Cet indicateur sera d'ailleurs modifié en 2011 afin de le rendre plus significatif en y incluant notamment les référés, comme l'avait déjà préconisé votre rapporteur spécial.

Enfin, la réalisation des travaux s'effectue dans **des conditions de délai satisfaisantes et parfaitement conformes aux prévisions du projet annuel de performances (PAP)**. Ainsi, le taux de respect des délais atteint-il 95 % pour la Cour des comptes et 92,7 % pour les CRTC, performance de surcroît en hausse par rapport au dernier exercice (respectivement 90 % et 89 %).

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 2010

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

En exécution 2010, le schéma de gestion des crédits a suivi les mêmes modalités qu'en 2009. 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. Un budget maîtrisé en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)

Les conditions générales d'exécution budgétaire du présent programme sont présentées dans le tableau de la page suivante.

**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
347 102 089	322 045 614	345 307 374	322 342 330	99,5%	100,1%

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 2010

La consommation des AE et des CP au sein du présent programme ressort, en clôture d'exercice, à un niveau satisfaisant. Ainsi, le taux d'exécution des AE est-il de 99,5 %, tandis que celui des CP s'établit à 100,1 %.

Pour autant et comme en 2009, **les dépenses de fonctionnement** (titre 3) ont dépassé l'autorisation accordée en LFI. Alors qu'en 2009 ce dépassement avait été de 4 millions d'euros (soit 8,9 % de l'ouverture de crédits réalisée en LFI pour 2009), il a atteint 8,5 millions d'euros en 2010 (soit 17,5 % de l'ouverture de crédits réalisée en LFI). Au total, les dépenses de fonctionnement du présent programme se montent à 57 millions d'euros (contre 48,9 millions d'euros en 2009).

Ce dépassement est dû à :

- des travaux jugés prioritaires dans des bâtiments pris à bail (Cour administrative d'appel de Paris, Cour administrative d'appel de Versailles) pour 0,7 million d'euros ;

- des dépenses de fonctionnement courant supplémentaires dans des tribunaux administratifs (3,4 millions d'euros) ;

- des changements d'imputation comptables s'agissant de dépenses comptables (1 million d'euros) ;

- des changements d'imputation des frais de justice relatifs à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ainsi que la prise à bail de locaux supplémentaires et leur aménagement pour cette Cour, suite au renforcement de ses moyens décidés au printemps 2010 (3,4 millions d'euros).

Les dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent, ici aussi comme en 2009, une sous-consommation notable, puisqu'elles s'élèvent à 8,9 millions d'euros pour une enveloppe initialement dotée de 13 millions d'euros (soit un taux de consommation de seulement 68,5 %, contre 56,9 % en 2009). Cette sous-consommation apparaît comme le corollaire partiel de la surconsommation des crédits de fonctionnement, permettant des transferts du

titre 5 (dépenses d'investissement) vers le titre 3 (dépenses de fonctionnement).

3. Des effectifs en hausse : + 73 ETPT

En 2010, le programme « Conseil et contrôle de l'Etat » a poursuivi l'augmentation de ses effectifs. Il faut à cet égard rappeler qu'il n'est **pas soumis à la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**.

La LFI fixait son plafond d'emplois à 3 343 ETPT, en hausse de 81 ETPT par rapport à l'emploi réalisé en 2009. Au final, le présent programme s'est appuyé sur **3 335 ETPT, soit une hausse de 73 ETPT par rapport à 2009 (+ 2,2 %)**.

Il convient de relever que **243 de ces ETPT sont affectés à la CNDA**, dont les moyens ont été renforcés pour faire face à un contentieux très lourd à gérer ainsi que l'ont souligné votre rapporteur spécial et Pierre Bernard-Reymond dans leur rapport d'information « *La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents* »¹.

Au total, le plafond d'emplois arrêté par la LFI pour 2010 a donc été consommé à hauteur de **99,8 %**, ce qui témoigne d'un bon calibrage de la prévision et d'une gestion conforme à cette dernière.

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 2010 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, soit un niveau inférieur à la réalisation en 2009 (1 an et 15 jours) et à la prévision arrêtée par le PAP pour 2010 (10 mois). Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'élève, pour sa part, à 1 an et 5 mois, en baisse d'un mois et 9 jours par rapport à 2009 et égal à la prévision.

La situation devant **les CAA** s'est stabilisée en 2010. Le délai moyen prévisible des affaires en stock est passé de 1 an et 8 jours en 2009 à **1 an et 14 jours**. Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires a régressé de 1 an 3 mois et 22 jours en 2009 à 1 an 3 mois et 5 jours. Un autre élément de satisfaction réside dans la poursuite du mouvement de résorption du stock

¹ *Sénat, rapport d'information n° 9 (2010-2011)*.

d'affaires, la proportion d'affaires en stock depuis plus de 2 ans passant de 5,1 % en 2009 à 4,9 % en 2010.

Dans les TA, la croissance soutenue du nombre d'affaires jugées a permis de faire passer le délai prévisible moyen de jugement à 11 mois et 3 jours (contre 11 mois et 25 jours en 2009). Concernant le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires, l'objectif fixé (2 ans et 1 mois) n'a pas pu être atteint mais ce délai est toutefois inférieur de 12 jours à la réalisation en 2009.

2. Les résultats encourageants 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 ».

A cet égard, **il semble qu'une amélioration de la performance de cette Cour soit engagée.**

Grâce au renforcement de la capacité de jugement de la CNDA, le nombre d'audiences a ainsi augmenté de 13 % et le nombre de décisions rendues de 18,5 % par rapport à 2009. **A la fin de l'année 2010, le taux de couverture des entrées était redevenu supérieur à 100 % (105,3 % pour la période allant de septembre à décembre 2010) et le délai moyen de jugement (1 an, 2 mois et 28 jours) réduit de 12 jours par rapport à l'année précédente.**

Votre rapporteur spécial tient à saluer cette embellie, qui demande à être confirmée en 2011.

3. La qualité des décisions juridictionnelles est maintenue

Les taux d'annulation des décisions rendues par une juridiction de niveau inférieur restent satisfaisants : 15,5 % pour les annulations des jugements des TA prononcées par les CAA, par exemple.

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 tend à se stabiliser

L'efficacité 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, **votre rapporteur spécial constate que la productivité au sein des**

juridictions administratives tend à se stabiliser à tous les degrés de juridiction.

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 et de 83 en 2009, il est désormais de 80. De même, s'agissant du nombre d'affaires réglées par agent de greffe, celui-ci est passé de 152 en 2008 et de 146 en 2009 à 151 en 2010. La complexité accrue de certains contentieux, liée notamment au recentrage du Conseil d'Etat sur son rôle de cassation et à la mise en œuvre de l'examen des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), explique en grande partie le tassement constaté.

Une même stabilisation de la performance peut être relevée dans les TA où chaque magistrat a traité en moyenne 269 affaires en 2010 contre 276 en 2009 et chaque agent de greffe a pris en charge 193 affaires en 2010 contre 187 en 2009.

On observe une situation également comparable **dans les CAA où la productivité des magistrats reste quasi identique** en 2010 par rapport à 2009 (114 affaires réglées contre 115).

MISSION « CULTURE »

M. Yann Gaillard, rapporteur spécial

I. LA MISSION « CULTURE » EN 2010	85
A. UNE MISSION AFFRANCHIE DES NORMES TRANSVERSALES DE PROGRESSION DES DÉPENSES	85
1. <i>Le non-respect de la norme de dépenses</i>	85
2. <i>Une programmation triennale largement dépassée</i>	86
B. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2010.....	87
1. <i>D'importants abondements en gestion</i>	87
2. <i>La diminution progressive des restes et des charges à payer</i>	89
C. LE PILOTAGE DU PLAFOND D'EMPLOIS ET DE LA MASSE SALARIALE.....	90
1. <i>Une maîtrise insuffisante de l'emploi des opérateurs, un contournement astucieux de la règle du « un sur deux »</i>	90
2. <i>Des mesures catégorielles coûteuses</i>	91
D. LA PERFORMANCE ET SES CONSÉQUENCES... LIMITÉES	92
1. <i>Une mission qui atteint la moitié de ses objectifs</i>	92
2. <i>Une portée en définitive faible</i>	94
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	94
A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »	94
1. <i>Une politique de gratuité dans les musées financée par dégel</i>	95
2. <i>L'INRAP toujours sous perfusion</i>	95
B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »	96
1. <i>En attendant la Philharmonie de Paris</i>	96
2. <i>La « Carte musique » : une innovation non budgétée et qui doit faire ses preuves</i>	97
C. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »	98
1. <i>Une accélération des investissements financée par redéploiement</i>	98
2. <i>Des dépenses de fonctionnement maîtrisées</i>	98

I. LA MISSION « CULTURE » EN 2010

A. UNE MISSION AFFRANCHIE DES NORMES TRANSVERSALES DE PROGRESSION DES DÉPENSES

L'objectif de redressement des comptes publics se traduit, pour l'Etat, par une norme de **stabilisation de ses dépenses en volume** et par la mise en œuvre d'une **programmation triennale** des crédits des missions du budget général¹. En 2010, la mission « Culture » **ne respecte ni l'une, ni l'autre**.

1. Le non-respect de la norme de dépenses

La norme de stabilisation en volume des dépenses de l'Etat ne s'applique pas mission par mission, mais à un agrégat incluant l'ensemble des dépenses nettes du budget général, les prélèvements sur recettes et les affectations de taxes venant en substitution de crédits budgétaires. Pour autant, l'analyse de la progression des crédits de la mission « Culture » au regard de cet objectif transversal **constitue un indicateur pertinent du degré de contrainte budgétaire qui pèse spécifiquement sur les budgets culturels**.

La stabilisation en volume des dépenses de l'Etat impliquait, en 2010, de limiter leur progression en valeur à + 1,2 %². Or, à périmètre constant, la hausse des crédits de la mission « Culture » aura été de + **4,71 %** en projet de loi de finances et de + **3,18 %** en prenant en compte les mouvements intervenus en gestion. Ce dépassement significatif de la norme est principalement le fait de décisions discrétionnaires, telles que l'augmentation des moyens dévolus au patrimoine monumental ou la pérennisation de dépenses exceptionnelles en faveur du spectacle vivant (*cf. infra*).

Evolution en volume et à périmètre constant des crédits de la mission « Culture »

(en millions d'euros)

	2009	2010	%
PLF	2 780,89	2 911,91	4,71%
Crédits ouverts	2 930,93	3 024,26	3,18%

Source : Cour des comptes

¹ Inscrite en loi de programmation des finances publiques.

² Soit l'inflation prévisionnelle.

2. Une programmation triennale largement dépassée

Le non-respect de la norme de dépense s'accompagne logiquement du **dépassement des plafonds assignés à la mission dans le cadre du budget triennal, dès la budgétisation en PLF 2010**. A périmètre constant, ce dépassement atteint 152,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 119,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit respectivement + 5,60 % et + 4,27 % (*cf.* tableau).

Écart aux plafonds du budget triennal, à périmètre constant, des crédits de la mission « Culture »

(en euros)

Programmes		Plafond 2010	PLF 2010	Écart	%
175	AE	1 083 956 348	1 192 585 417	108 629 069	10,02%
	CP	1 153 765 194	1 249 464 263	95 699 069	8,29%
131	AE	786 125 427	823 284 463	37 159 036	4,73%
	CP	787 989 427	825 148 463	37 159 036	4,72%
224	AE	854 908 193	861 705 770	6 797 577	0,80%
	CP	855 912 530	842 441 107	-13 471 423	-1,57%
Mission	AE	2 724 989 968	2 877 575 650	152 585 682	5,60%
	CP	2 797 667 151	2 917 053 833	119 386 682	4,27%

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes

Les dépassements sont particulièrement significatifs sur le programme 175 « Patrimoines » (+10,02 % en AE et +8,29 % en CP). Ils résultent de la décision, prise par le Président de la République, d'abonder de **100 millions d'euros la dotation en faveur des monuments historiques**, ainsi que d'arbitrages en gestion au bénéfice de la rénovation du Quadrilatère Richelieu (26 millions d'euros en AE) ou de la construction du Musée des civilisations d'Europe et de la méditerranée à Marseille – MUCEM (13 millions d'euros en AE). Le programme 131 « Création » dépasse ses plafonds de 4,73 % en AE et 4,72 % en CP, principalement en raison d'une **augmentation de 35 millions d'euros des moyens dévolus au spectacle vivant**.

Bien que l'évolution des emplois de la mission ait permis de dégager des économies de l'ordre de 3,83 millions d'euros en 2010¹, la Cour des comptes estime qu'« **aucune mesure correctrice ne semble avoir été mise en œuvre par le ministère en 2009 et en 2010 pour infléchir l'impact des dépassements budgétaires sur le plafond pluriannuel de la mission** »².

¹ Hors pensions.

² Note d'exécution budgétaire de la mission « Culture ». Selon la Cour, « les efforts de réduction des dépenses de personnel déployés par le ministère ne sauraient être considérés comme des mesures d'économie visant à corriger l'écart à la trajectoire pluriannuelle, ni par leur objet (ces coupes budgétaires découlent de recommandations émises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques), ni par leur nature (la réduction d'une dépense structurelle n'a pas vocation à financer une nouvelle dépense conjoncturelle) ».

B. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2010

1. D'importants abondements en gestion

Dotée de 2,896 milliards d'euros en AE et 2,978 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale, la mission « Culture » a bénéficié **d'abondements significatifs en gestion**, soit 467,7 millions d'euros en AE (+ 16,15 %) et 112 millions d'euros en CP (+ 3,76 %).

Hors transferts liés à la mise en œuvre du Plan de relance, ces abondements¹ ont notamment résulté :

1) **d'importants reports de crédits de 2009 vers 2010**, concernant notamment les autorisations d'engagement des programmes 175 « Patrimoines » (+ 187,6 millions d'euros²) et 131 « Création » (+ 110,7 millions d'euros) ;

2) du rattachement de **fonds de concours** au programme « Patrimoines » (72 millions d'euros en AE et 49,6 millions d'euros en CP, dont 56 millions d'euros en AE correspondent au cofinancement du MUCEM par les collectivités territoriales) ;

3) d'ouvertures significatives en **lois de finances rectificatives** (79,7 millions d'euros en AE et 26,3 millions d'euros en CP) au bénéfice du projet de Centre national des archives de Pierrefitte-sur-Seine (20 millions d'euros en CP), de la reprise par l'Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture (OPPIC) des engagements passés du Service national des travaux (68 millions d'euros en AE) ou encore du Conseil de la création artistique (8,5 millions d'euros en AE et CP).

Au total, l'exécution des crédits s'élève à 2,944 milliards d'euros en AE et 2,986 milliards d'euros en CP sur la mission, **soit respectivement 101,65 % des AE et 100,28 % des CP votés en LFI et 87,88 % des AE et 98,34 % des CP disponibles après abondements en gestion**. Selon la direction du budget, les reports de crédits vers 2011 atteignent 314,3 millions d'euros en AE et 49,9 millions d'euros en CP.

¹ Qui font l'objet d'une analyse détaillée dans le II de la présente contribution.

² Dont 182,1 millions d'euros d'AE affectées non engagées.

Consommation des crédits de la mission « Culture » en 2010

(en euros)

	175 "Patrimoines"		131 "Création"		224 "Transmission..."		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1. Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)	1 191 601 223	1 249 040 209	823 917 463	825 781 463	866 923 670	849 659 007	2 882 442 356	2 924 480 679
2. FDC et ADP prévus en LFI	9 465 000	48 778 000	350 000	350 000	4 140 000	4 140 000	13 955 000	53 268 000
3. Total des crédits prévus en LFI (1+2)	1 201 066 223	1 297 818 209	824 267 463	826 131 463	871 063 670	853 799 007	2 896 397 356	2 977 748 679
Arrêté de report	187 581 154	6 387 625	110 748 622	2 482 418	24 900 789	14 157 760	323 230 565	23 027 803
Décrets d'avance (net)	-5 910 000	-5 910 000	1 130 364	1 130 364	10 155 386	10 155 386	5 375 750	5 375 750
Décrets de virement (net)	4 787 220	-212 780	-5 339 047	-339 047	658 860	658 860	107 033	107 033
Décrets de transfert (net)	3 882 736	20 420 736	502 228	1 882 228	-16 153 963	-13 861 963	-11 768 999	8 441 001
Décret d'annulation	-2 703 298	-2 703 298					-2 703 298	-2 703 298
Rattachements de FDC et ADP	71 985 395	49 627 476	754 113	754 113	1 022 528	1 022 528	73 762 036	51 404 117
Loi de finances rectificative (net)	65 717 082	17 975 807			14 015 060	8 351 302	79 732 142	26 327 109
4. Total des mouvements de crédits	325 340 289	85 585 566	107 796 280	5 910 076	34 598 660	20 483 873	467 735 229	111 979 515
5. Crédits disponibles (1+4)	1 516 941 512	1 334 625 775	931 713 743	831 691 539	901 522 330	870 142 880	3 350 177 585	3 036 460 194
6. Crédits consommés	1 238 654 937	1 300 191 615	843 443 509	830 202 126	862 134 561	855 567 614	2 944 233 007	2 985 961 355
7. Reliquat de crédits avant reports n+1 (5-6)	278 286 575	34 434 160	88 270 234	1 489 413	39 387 769	14 575 266	405 944 578	50 498 839
8. Taux de consommation des crédits prévus en LFI (6/3)	103,13%	100,18%	102,33%	100,49%	98,97%	100,21%	101,65%	100,28%
9. Taux de consommation des crédits disponibles (6/5)	81,65%	97,42%	90,53%	99,82%	95,63%	98,32%	87,88%	98,34%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2010

Ces taux élevés de consommation caractérisent en particulier les crédits ouverts et délégués dans le cadre du **plan de relance de l'économie**, dont 2010 devait constituer la dernière année de mise en œuvre.

L'exécution des crédits du Plan de relance

(en millions d'euros)

		175	131	224	Mission
2009					
Ouvertures	AE	78,76	8,99	8,90	96,65
	CP	64,15	5,52	5,89	75,56
Consommation	AE	75,21	8,89	8,90	93,00
	CP	64,15	4,95	5,08	74,18
Taux de consommation	AE	95,5%	98,9%	100,0%	96,2%
	CP	100,0%	89,6%	86,2%	98,2%
2010					
Ouvertures	AE	0,56	0,50	0,00	1,06
	CP	17,09	2,45	2,79	22,33
Consommation	AE	0,56	0,00	0,00	0,56
	CP	11,87	1,95	2,63	16,45
Taux de consommation	AE	100,0%	0,0%		52,6%
	CP	69,5%	79,6%	94,2%	73,7%
Total Plan de relance					
Ouvertures	AE	79,32	9,49	8,90	97,70
	CP	81,24	7,97	8,68	97,89
Consommation	AE	75,77	8,89	8,90	93,55
	CP	76,02	6,90	7,71	90,63
Taux de consommation	AE	95,5%	93,7%	100,0%	95,8%
	CP	93,6%	86,6%	88,8%	92,6%

Source : commission des finances, d'après le RAP 2010

Les taux de consommation observés sur 2009-2010 atteignent 95,8 % en AE et 92,6 % en CP. Les taux les plus faibles concernent les crédits de paiement des programmes 131 « Création » (86,6 %) et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » (88,8 %). Ils sont imputables à des retards affectant divers chantiers (théâtre de Béthune, théâtre d'Antibes, palais des festivals de Cannes, banque du patrimoine numérique martiniquais). Ces opérations donneront donc encore lieu à paiements en 2011, voire en 2012.

2. La diminution progressive des restes et des charges à payer

Entre 2008 et 2010, **les restes à payer** (soit la différence entre les engagements et les paiements) **diminuent de 9 %** sur le périmètre de la mission (- 88,3 millions d'euros). Seul fait exception le programme 131 « Création » (+ 14 % et + 11,7 millions d'euros), en raison notamment des reports de crédits intéressant la Philharmonie de Paris. Cette diminution globale est en partie imputable aux **progrès accomplis dans la**

comptabilisation des engagements, notamment au sein des directions régionales des affaires culturelles (DRAC)¹. Les **charges à payer** – qui correspondent à un service fait sans engagement d’AE ou sans consommation de CP – diminuent quant à elles fortement (- 83 % et - 72 millions d’euros).

Evolution des restes à payer et des charges à payer

(en millions d’euros)

	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	Ecart 08-10	%
Restes à payer					
175	791,48	716,63	721,22	-70,26	-9%
131	84,14	82,70	95,85	11,71	14%
224	103,98	59,38	74,23	-29,75	-29%
Mission	979,60	858,71	891,30	-88,30	-9%
Charges à payer					
175	55,39	32,73	10,38	-45,01	-81%
131	23,46	8,52	3,21	-20,25	-86%
224	8,50	4,70	1,68	-6,82	-80%
Mission	87,35	45,95	15,27	-72,08	-83%

Source : Cour des comptes

Ces éléments doivent être tempérés par **l’importance des opérations d’investissement qui entraîneront des paiements substantiels au cours des années à venir**. Selon le ministère de la culture et de la communication, les grands projets d’investissement en cours représentent un coût total de 965,7 millions d’euros, à ce stade couvert à hauteur de 564,33 millions d’euros en AE et 394,75 millions d’euros en CP. 401,22 millions d’euros en AE et 570,19 millions d’euros en CP restent donc à ouvrir ou à consommer à compter de 2011. La Cour des comptes observe qu’à cette charge future s’ajoutent les AE affectées et non engagées, qui représentent près de 200 millions d’euros au 31 décembre 2010. **Ces volumes de crédits constitueront un facteur durable de rigidité à la baisse des dépenses de la mission « Culture » au cours des prochaines années.**

C. LE PILOTAGE DU PLAFOND D’EMPLOIS ET DE LA MASSE SALARIALE

1. Une maîtrise insuffisante de l’emploi des opérateurs, un contournement astucieux de la règle du « un sur deux »

En application du budget triennal, 125 équivalents temps plein (ETP) devaient être supprimés en 2010. Cet objectif initial a été **assoupli à -65 ETP** en raison du dépassement très significatif des objectifs en 2008². L’exécution

¹ 755 opérations sans objet ont ainsi été supprimées entre mai et septembre 2010, pour un montant de 18 millions d’euros et 92 opérations ont été identifiées, correspondant à 6,5 millions d’euros d’AE sans restes à payer.

² La règle du « un sur deux » a été dépassée de 122 ETP, avec des entrées supérieures de 236 ETP aux sorties.

2010 va légèrement au-delà de l'objectif, avec la **suppression de 71 ETP**. 605 entrées ont été enregistrées sous plafond d'emploi ministériel, contre 676 sorties, dont 326 départs à la retraite. **La bonne tenue des emplois sous plafond du ministère est néanmoins contrebalancée par la progression mal maîtrisée des emplois des opérateurs (+ 3,3 % entre 2009 et 2010, soit 704 ETPT supplémentaires)**. Cette progression se fait non seulement sous le plafond d'emplois spécifique des opérateurs (+ 1,7 %), mais aussi sous plafond d'emplois ministériel (+ 8,2 %), ce qui entraîne mécaniquement une forte contrainte à la baisse pour les effectifs des services centraux et déconcentrés du ministère.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que la budgétisation des emplois par le ministère a abouti à un **contournement de fait de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**. De 2008 à 2010, les départs à la retraite ont systématiquement été sous-estimés en loi de finances initiale, **afin de minorer l'effort à accomplir en termes de suppressions nettes d'emplois**. En effet, le nombre de non-remplacements est calculé sur la base de la **prévision** de départs en retraite, dont il représente 50 % (un sur deux). En revanche, lorsque des départs en retraite sont constatés **au-delà de la prévision**, ils sont remplacés sur la base du **un pour un**, soit une règle beaucoup moins stricte. En 2010, les départs prévus étaient de 291 ETP, soit 146 remplacements. Les départs effectifs se sont élevés à 326 ETP, soit 35 de plus que la prévision. Ces 35 ETP ont **tous** été remplacés, ce qui a porté les remplacements effectifs à 181 ETP. **Or si la règle du non-remplacement avait été appliquée aux départs à la retraite effectifs, ce sont 17 emplois supplémentaires qui auraient dû être supprimés en 2010... et que le ministère a ainsi « sauvé »**. La marge de manœuvre totale ainsi dégagée peut être estimée à 57 ETP sur trois ans (*cf.* tableau).

**Le contournement de la règle du « un sur deux »
grâce à la sous-estimation des départs en retraite**

(en ETP)

	2008	2009	2010	Total
Départs prévus	212	250	291	753
<i>Départs réalisés</i>	275	268	326	869
Remplacements prévus	106	125	146	377
<i>Remplacements réalisés</i>	169	143	181	493
Remplacements avec application stricte "un sur deux"	138	134	164	436
Marge de manœuvre dégagée grâce à la sous-évaluation initiale	31	9	17	57

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes

2. Des mesures catégorielles coûteuses

On relève enfin que la **nouvelle grille de rémunération des agents non titulaires du ministère**, mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2009,

occasionne des **surcoûts mal anticipés en loi de finances initiale**, de l'ordre de + 2,77 millions d'euros en 2009 et + 1,45 million d'euros en 2010, charges comprises. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) relève que les conséquences budgétaires de cette décision ont été **mal calibrées** et ont **obéré l'exécution du titre 2**.

Au surplus, **la question semble se poser de l'extension de la nouvelle grille aux agents non titulaires des opérateurs du ministère**. Selon le CBCM, certains petits opérateurs ont d'ores et déjà profité de l'aubaine pour augmenter certains traitements sans besoin avéré. D'autres, au contraire, **redoutent cette extension**, qu'ils n'auraient vraisemblablement pas les moyens de financer sur leur budget propre. Les conservatoires nationaux supérieurs de musique et de danse de Paris et Lyon, contrôlés par votre rapporteur spécial dans le courant de l'année 2010, avaient notamment exprimé des inquiétudes à ce sujet. **Les conséquences budgétaires de cette mesure devront, par conséquent, faire l'objet d'un suivi assidu au cours des mois à venir.**

D. LA PERFORMANCE ET SES CONSÉQUENCES... LIMITÉES

1. Une mission qui atteint la moitié de ses objectifs

Un aperçu global des indicateurs des programmes de la mission « Culture » enseigne que **47,1 % affichent des résultats conformes ou supérieurs aux prévisions** et 43,1 % des résultats inférieurs. 9,8 % des indicateurs sont inexploitable faute de données (*cf.* tableau). Pour s'en tenir aux principaux indicateurs de la mission, on relèvera que :

1) les **résultats sont contrastés en matière de fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales**. Ils sont bons pour les moins de 18 ans (17,26 % pour une prévision de 17 %) et en ligne avec la prévision pour l'évolution de la fréquentation globale (36,94 millions pour un objectif supérieur à 37). Ils sont en revanche **très inférieurs** à la prévision pour la présence des 18-25 ans issus de l'Union européenne dans les collections permanentes (8,62 % contre 11 % prévus), alors même que le ministère y consacre des **moyens budgétaires substantiels et même surcalibrés** (*cf. infra*) ;

2) de meilleurs résultats sont enregistrés s'agissant du **renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création** : 48 % des artistes ayant bénéficié d'une commande, d'une acquisition ou d'une aide à la création y ont eu accès pour la première fois en 2010¹ ;

¹ Votre rapporteur spécial poursuit actuellement des travaux relatifs aux soutiens à la création contemporaine, dans le cadre desquels ces dispositifs feront l'objet d'une évaluation.

3) les **taux d'insertion des diplômés** de l'enseignement supérieur culturel sont globalement bons (82,6 %¹), à l'exception notable des arts plastiques (66,2 %) et sans que ce phénomène soit expliqué ;

4) enfin, la part du public en âge scolaire² ayant bénéficié d'une **action éducative subventionnée** par le ministère atteint 19,7 % contre un objectif de 17,5 %.

La performance de la mission « Culture » en 2010

Objectifs	Indicateurs atteints	Indicateurs non atteints	Indicateurs non disponibles
1 - Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines	4	2	1
2 - Accroître l'accès du public au patrimoine national	3	5	1
3 - Elargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics	3	2	0
Programme 175	10	9	2
	47,6%	42,9%	9,5%
1 - Inciter à l'innovation et à la diversité de la création	3	2	1
2 - Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création	3	3	1
3 - Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire	4	1	1
4 - Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger			
Programme 131	10	6	3
	52,6%	31,6%	15,8%
1 - Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur	3	1	0
2 - Favoriser un accès équitable à la culture grâce au développement de l'éducation artistique et culturelle	1	2	0
3 - Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien	0	4	0
Programme 224	4	7	0
	36,4%	63,6%	0,0%
Mission	24	22	5
	47,1%	43,1%	9,8%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2010

¹ Pourcentage de diplômés n-3 ayant un emploi en rapport avec la formation reçue parmi les diplômés n-3 ayant un emploi en rapport ou sans rapport avec la formation reçue ou à la recherche d'un emploi.

² Primaire et secondaire.

2. Une portée en définitive faible

L'exercice « rituel » d'examen des résultats auquel donne lieu le projet de loi de règlement **revêt ici une portée limitée**, d'abord parce que la prise en compte de ces résultats dans le calibrage des dotations budgétaires à venir est inexistante, ensuite parce que les politiques culturelles sont largement mises en œuvre par des opérateurs qui échappent, pour partie, à la démarche de performance.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes relève tout d'abord que l'impact des résultats sur la budgétisation des crédits en PLF « demeure nul », **faute pour la performance d'être prise en compte au moment des négociations budgétaires**. Votre rapporteur spécial se demande si cette observation ne vaut pas pour bon nombre de missions budgétaires, la construction du projet de loi de finances faisant des conférences de budgétisation et des conférences de performance deux procédures **assez largement déconnectées**.

En second lieu, les objectifs et indicateurs des programmes ne sauraient retracer la performance **globale** des acteurs concourant à la mise en œuvre des politiques publiques inscrites à la mission « Culture », dans la mesure où ces politiques sont souvent conduites par **des opérateurs puissants et très autonomes à l'égard de leur ministère de tutelle**. Ce constat pourrait être atténué si le ministère imposait systématiquement auxdits opérateurs des **contrats de performance** déclinant, dans leur champ d'action respectif, les objectifs de la mission. Or, s'il est en cours, **le déploiement de ces contrats semble poussif** : au 1^{er} janvier 2011, seuls 27 des 80 opérateurs du ministère en disposaient. Selon la Cour des comptes, en 2011, 50 % des subventions pour charges de service public du programme « Patrimoines », 70 % de celles du programme « Création » et 52 % de celles du programme « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » **sont encore versées à des établissements dépourvus de contrat de performance en cours d'application**.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

La présente analyse par programme revient, du point de vue de l'exécution budgétaire, sur les principales problématiques identifiées par votre rapporteur spécial au cours de ses précédents travaux.

A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »

1,201 milliard d'euros en AE et 1,298 milliard d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 175 « Patrimoines ». Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 1,517 milliard d'euros en AE (+ 27 %)

et 1,335 milliard d'euros en CP (+ 7 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 1,239 milliard d'euros en AE et 1,300 milliard d'euros en CP, soit des **taux de consommation de 81,65 % des AE et 97,42 % des CP disponibles**.

1. Une politique de gratuité dans les musées financée par dégel

Comme votre rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de l'évoquer, le ministère de la culture et de la communication a mis en place une politique **de gratuité d'accès aux musées en faveur des jeunes et des enseignants**. Dans ce cadre, les pertes de recettes enregistrées par les musées sont compensées par le budget de l'Etat, pour un montant total de **20,1 millions d'euros en 2010**.

En 2010 comme en 2009, cette mesure **n'a fait l'objet d'aucune inscription de crédits en loi de finances initiale et a été financée par le dégel des crédits de la réserve de précaution**. Si cette méthode de budgétisation pouvait être admise en 2009, année au cours de laquelle la mesure a été mise en place, il n'en allait pas de même pour 2010 : la réserve de précaution n'a pas vocation à abonder en gestion des besoins **identifiés dès la LFI** et qui, en tant que tels, devraient faire l'objet de demandes de crédits justifiées au premier euro.

Cette critique est d'autant plus fondée que votre rapporteur spécial a déjà souligné **la maîtrise toute relative du coût de la mesure** par le ministère, les pertes de recettes enregistrées en 2010 ayant fait l'objet de **surcompensations budgétaires** au profit de certains établissements, **pour un total de 3,7 millions d'euros en 2010** (dont 3 millions d'euros pour le seul musée du Louvre... qui a profité de l'« aubaine » pour réaliser des travaux de mise aux normes incendies). Il convient, dès lors, de réitérer l'invitation faite à la tutelle de se doter des moyens de suivre plus finement les pertes de recettes effectivement exposées par les musées concernés, de manière à **calibrer au plus juste les compensations** versées dans le cadre d'une politique dont les indicateurs de performance **conduisent par ailleurs à douter de l'efficacité** (*cf. supra*).

2. L'INRAP toujours sous perfusion

L'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) traverse depuis plusieurs années d'importantes difficultés financières, qui démontrent le caractère inadapté de son financement par la redevance d'archéologie préventive (RAP). **En 2010, l'INRAP et le Fonds national d'archéologie préventive ont donc bénéficié d'un nouveau « secours budgétaire » de 8 millions d'euros¹, avant que 12 millions d'euros ne**

¹ 6,4 millions d'euros pour l'INRAP et 1,6 millions d'euros pour le FNAP.

soient redéployés et reportés à leur bénéfice vers 2011¹. Les constats maintes fois formulés par votre commission des finances sont largement partagés par le ministre de la culture et de la communication : « *sous-capitalisé, l'INRAP manque cruellement d'argent : sa trésorerie est faible, son fonds de roulement nul, voire négatif. Étant donné l'importance de ses missions, l'INRAP vit à la petite semaine. Le ministère arrive encore à combler les trous, à payer les salaires, mais ce n'est pas satisfaisant : il faut en effet régler le problème une fois pour toutes* »². Le Gouvernement disposant depuis octobre 2010 d'un rapport de l'Inspection générale des finances qui propose trois scénarios de réforme de la RAP, **il serait bon qu'une traduction opérationnelle leur soit rapidement trouvée.**

B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »

824 millions d'euros en AE et 826 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 131 « Création ». Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 932 millions d'euros en AE (+ 13 %) et 832 millions d'euros en CP (+ 1 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 843 millions d'euros en AE et 830 millions d'euros en CP, soit des **taux de consommation de 90,53 % des AE et 99,82 % des CP disponibles.**

1. En attendant la Philharmonie de Paris

Il n'est pas nécessaire de revenir longuement sur le projet du grand auditorium de la Philharmonie de Paris, si ce n'est pour confirmer que **2010 aura constitué une année supplémentaire d'atermoiements**, marquée par le blocage du chantier au cours de l'hiver. Dans ces conditions, les 140 millions d'euros d'AE ouvertes en 2009 et qui avaient fait l'objet d'un report de 105,9 millions d'euros vers 2010 n'auront toujours pas été consommées et **se seront traduites par un nouveau report de 82,3 millions d'euros vers 2011.** S'agissant des CP, 1,6 million d'euros auront été consommés en 2010, dont 1,1 million d'euros au titre de la dotation de fonctionnement de l'association de préfiguration de la Philharmonie.

Interrogé sur la cause des **retards multiples** qui ont affecté le projet, le ministre de la culture et de la communication a reconnu que « *l'affaire traîn(ait) depuis des années* » et a indiqué que la « *méthode de financement a(vait) varié, le partenariat public-privé, initialement envisagé, ayant été repoussé par la Ville de Paris* »³. Votre rapporteur spécial relève qu'entre fin 2007 et début 2011, l'estimation du coût total du projet **sera passée de 203 à 336,6 millions d'euros, soit une augmentation de 66 %.**

¹ Le collectif de juin 2011 prévoit une nouvelle ouverture de 8 millions d'euros.

² Audition de M. Frédéric Mitterrand tenue le 9 juin 2011.

³ Audition de M. Frédéric Mitterrand tenue le 9 juin 2011.

Le projet de loi de finances rectificative déposé le 11 mai 2011 par le Gouvernement prévoit de compléter le financement de la Philharmonie par l'ouverture de 62,9 millions d'euros en AE et 39,4 millions d'euros en CP. **Le ministère de la culture ne semble toutefois pas avoir attendu le vote de ce texte** pour engager la totalité des 145 millions d'euros d'AE encore nécessaires¹. Interrogé sur les motifs de cette décision, **qui s'apparente à une anticipation de l'autorisation parlementaire**, Frédéric Mitterrand a argué des lenteurs ayant déjà affecté le projet pour déclarer : « *voyant une fenêtre de tir, j'ai eu tendance à "foncer" !* »...²

2. La « Carte musique » : une innovation non budgétée et qui doit faire ses preuves

Le ministère de la culture a lancé, en 2010, la « **Carte musique** », qui consiste à **subventionner 50 % des téléchargements de musique** effectués par les jeunes de 12 à 25 ans³. Ce dispositif a pour objet **d'encourager le téléchargement légal**. **18,87 millions d'euros d'AE** ont été engagées en 2010, les paiements n'étant censés intervenir qu'en 2011⁴. Ces crédits ont été redéployés à partir de la fraction de dotation inutilisée et non reportée de la Philharmonie de Paris, **faute d'inscription en loi de finances initiale**, alors même que le décret créant la carte est paru le 25 octobre 2010.

Le dispositif semble souffrir de **plusieurs défaillances**⁵ et d'un **démarrage laborieux**. Interrogé sur ce point, le ministre de la culture et de la communication a reconnu que « *la Carte musique a(vait) pâti de son ergonomie trop complexe. Nous avons trouvé le moyen de la simplifier, tout en évitant les fraudes à l'âge. La carte sera également attribuée sous forme physique. Cela va-t-il marcher ? Je l'espère. Faciliter l'accès des jeunes à l'offre légale est une très belle idée. Nous avons le soutien de l'industrie : la plupart des plateformes ont modulé leur offre* ». En tout état de cause, votre rapporteur spécial estime que cette nouvelle dépense de guichet devra faire l'objet d'une **budgetisation adéquate et maîtrisée**.

¹ Il a, pour ce faire, redéployé d'autres autorisations d'engagement, qu'il est aujourd'hui demandé au Parlement de « reconstituer » en collectif, faute de quoi de graves impasses en gestion risquent de survenir.

² Audition de M. Frédéric Mitterrand tenue le 9 juin 2011.

³ Dans la limite d'un plafond global de 50 euros par personne et par an (soit 25 euros à la charge de l'Etat).

⁴ Ils seront désormais imputés sur la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

⁵ Telles que l'impossibilité de contrôler effectivement et systématiquement l'âge des bénéficiaires, la possibilité pour une même personne d'obtenir plusieurs cartes en utilisant plusieurs adresses électroniques, ou encore le risque que certaines plateformes de téléchargement créent des clients fictifs pour maximiser leur subvention.

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

867 millions d'euros en AE et 850 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 902 millions d'euros en AE (+ 4 %) et 870 millions d'euros en CP (+ 2 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 862 millions d'euros en AE et 856 millions d'euros en CP, soit des **taux de consommation de 95,63 % des AE et 98,32 % des CP disponibles**.

1. Une accélération des investissements financée par redéploiement

Le fait marquant de la gestion 2010 aura été, selon le RAP, **la forte consommation des crédits d'investissement**, abondés en gestion à partir du titre 3 (fonctionnement) ou du titre 6 (intervention). 10,94 millions d'euros de CP auront ainsi été consommés au-delà des prévisions, en raison de l'avancement des principales opérations du programme, telles que la rénovation de **l'Ecole nationale supérieure d'architecture (ENSA) de Strasbourg** ou de **l'Ecole nationale supérieure de création industrielle de Paris**. Ces crédits redéployés auront également permis de financer des travaux et des études de mise en accessibilité dans les établissements d'enseignement supérieur, afin de les mettre en conformité avec la réglementation relative au **handicap**.

2. Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

Porteur des moyens dédiés aux fonction de soutien du ministère, le programme 224 affiche des dépenses de fonctionnement **en ligne avec la prévision** (97,34 millions d'euros en AE et 93,72 millions d'euros en CP contre 93,03 millions d'euros prévus en PLF). La différence constatée en AE semble imputable aux dépenses exceptionnelles liées au déménagement du ministère dans les locaux des Bons-Enfants et à la prise en charge sur des crédits centraux du déménagement de la DRAC Ile-de-France.

Le compte-rendu de l'audition, le 9 juin 2011, de Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2010 (Missions « Culture » et « Médias ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110606/fin.html#toc8>

MISSION « DÉFENSE »

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

I. LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2010	100
A. L'ABSENCE DE DOCUMENT SYNTHÉTIQUE.....	100
B. DES CAPACITÉS D'INTERVENTION INFÉRIEURES AUX OBJECTIFS.....	100
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS	104
A. LES FAITS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2010	104
1. <i>Des autorisations d'engagement inférieures de 7 % à la prévision</i>	107
2. <i>Des crédits de paiement supérieurs de 3,6 % à la prévision</i>	108
3. <i>Des difficultés passagères liées à la mise en place de Chorus</i>	108
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL TOUJOURS SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS, MALGRÉ UNE DÉFLATION PLUS RAPIDE QUE PRÉVU DES EFFECTIFS	109
C. UNE TRAJECTOIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE GLOBALEMENT RESPECTÉE.....	111

I. LA PERFORMANCE DE LA MISSION EN 2010

A. L'ABSENCE DE DOCUMENT SYNTHÉTIQUE

Il y a un an, le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi a eu la bonne idée de publier, pour chaque mission et programme, un document synthétisant les principaux éléments relatifs à la performance. Dans le cas de la mission « Défense » et de chacun de ses programmes, il était ainsi possible de connaître le nombre d'indicateurs atteints ou dépassés, non atteints mais en amélioration significative, ou non atteints.

Cette approche quantitative devait bien entendu être accompagnée d'une analyse qualitative, mais cela permettait de repérer facilement les tendances, les anomalies manifestes, et les écarts entre programmes.

Cet exercice n'a pas été reconduit cette année.

Par ailleurs, le rapport annuel de performances pour 2010, volumineux document de 532 pages, ne comprend – comme d'ailleurs ceux relatifs aux autres missions – aucune présentation synthétique et chiffrée relative à la performance, en dehors des quatre indicateurs jugés les plus représentatifs de la mission¹.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que **les documents relatifs à la loi de règlement doivent se présenter sous une forme certes aussi exhaustive que possible, mais aussi lisible.** Il convient donc, soit de compléter les rapports annuels de performances, soit de les accompagner chaque année d'un document comparable à celui associé au projet de loi de règlement pour 2009, soit de rendre disponibles sur Internet des fichiers permettant un traitement automatisé des données. **A défaut, la démarche de performance que la LOLF est censée mettre en œuvre apparaîtrait vidée de son sens.**

B. DES CAPACITÉS D'INTERVENTION INFÉRIEURES AUX OBJECTIFS

Selon les rapporteurs spéciaux, s'il fallait retenir un seul indicateur de la mission « Défense », ce pourrait être celui relatif aux capacités de projection.

¹ « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France » (programme 178), « Taux d'évolution des opérations d'infrastructure programmées » (programme 212), « Taux de réalisation des équipements » et « Evolution annuelle moyenne des devis à terminaison des opérations d'armement principales » (programme 146).

Indicateur 1.3 du programme 178 : « Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France »

INDICATEUR 1.3 : Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France

(du point de vue du citoyen)

indicateur de la mission

	Unité	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Prévision PAP 2010	2010 Prévision mi 2010	2010 Réalisation	2012 Cible PAP 2010
Armée de terre	%	98,4/100/100	98/100/100	100/100/100	100/100/100	98,6/100/95	100/100/100
Marine	%	0/78/76	17/70/41	40/100/100	75/75/55	53/79/32	100/100/100
Armée de l'air	%	67,68/34,52/50/60	71/40/73/81	54/38/85/90	69/75/67/54	69/77/60/57	54/38/85/90
SSA	%	86	83,7	88	98	86	88
SEA	%	70	80	78	78	80	85
DIRISI	%	99,67	100	99,5	99,5	99,66	99,5

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 (contrat d'urgence « 5 000 hommes », contrat théâtre national 10 000 hommes, contrat 30 000 hommes en six mois) 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, représentatif des capacités chasse, transport, soutien et hélicoptère. Les valeurs indiquées en réalisation 2008, 2009 et les prévisions PAP 2010 sont calculées en année pleine, en référence aux anciens contrats en vigueur au moment du vote du parlement. Les prévisions 2010 actualisées font référence aux nouveaux contrats opérationnels définis au cours du 1^{er} semestre 2009. L'écart entre les deux colonnes « Prévision PAP 2010 » et « Prévision mi-2010 » est donc strictement technique ;
- pour le SEA, le SSA, la DIRISI, par un nombre global.

Source : rapport annuel de performances

Comme les années précédentes, le rapport annuel de performances commente clairement ces résultats :

- dans le cas de **l'armée de terre**, l'incapacité à atteindre pleinement les objectifs pour l'échelon d'urgence de 5 000 combattants et la capacité de projection un an sans relève de 30 000 combattants résulte, respectivement, de

l'absence de remplacement à ce jour du lance-roquette multiples¹, et des insuffisances du soutien ;

- dans le cas de la **marine**, dont les résultats sont les moins bons des trois armées, les difficultés proviennent des deux problèmes structurels habituels, déjà constatés en 2009 : l'indisponibilité (programmée ou non) du porte-avions, et la disponibilité insuffisante des sous-marins nucléaires d'attaque.

Dans le cas de l'**armée de l'air**, les commentaires sont nettement plus explicites que l'année dernière. L'insuffisance structurelle des capacités de transport, due au vieillissement des C160 Transall et au retard du programme A400M, est une fois de plus mise en avant. La nouveauté cette année est que, selon le ministère de la défense, « **le parc des équipements majeurs à monter sur les avions de combat n'atteint pas le niveau suffisant pour pouvoir opérer efficacement en coalition. Les délais de réapprovisionnement des pièces de rechange, des munitions ou de régénération de potentiel technique des équipements par le secteur industriel sont incompatibles avec la pleine montée en puissance définie par le contrat complet d'intervention** ». Ces remarques sont préoccupantes, alors que la France est engagée dans des opérations aériennes au-dessus de la Libye.

Les rapporteurs spéciaux déplorent que les indicateurs relatifs à la marine et à l'armée de l'air ne correspondent pas à ceux figurant dans la loi de programmation militaire 2009-2014², et ne soient même pas précisément définis. Tel est d'autant plus le cas que, comme le souligne le rapport annuel de performances, le changement d'objectif des contrats opérationnels de l'armée de l'air en 2010 empêche toute comparaison avec les années précédentes. **Les indicateurs concernés n'ont donc, en tant que tels, guère de signification.**

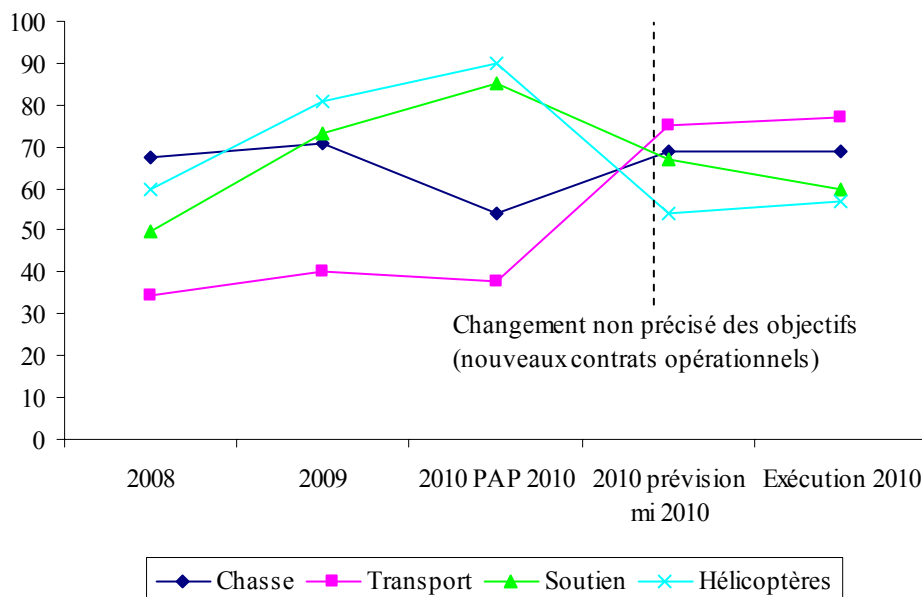
En particulier, l'objectif fixé en matière de transport semble avoir été considérablement revu à la baisse, comme le montre le graphique ci-après.

¹ Qui a dû être retiré, la convention d'Oslo interdisant les armes à sous-munitions.

² Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

L'atteinte de ses objectifs par l'armée de l'air

(en %)



Source : rapport annuel de performances

L'analyse des résultats de l'indicateur 1.3 du programme 178 par le ministère de la défense

« Les armées ont globalement la capacité à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France, sans répondre totalement, sur le plan capacitaire, à l'hypothèse d'un engagement majeur. Les études menées en 2010 ont confirmé le déficit en capacités de projection stratégique (retard de la livraison de l'A400M), en moyens de mobilité tactique (vieillesse et insuffisance du parc d'hélicoptères de manœuvre) et surtout en capacités de soutien technique et logistique. L'aptitude à durer lors d'un conflit de haute intensité nécessiterait un plan de montée en puissance et une budgétisation de ressources supplémentaires. Pour 2011, l'effort est donc porté sur l'efficacité du soutien technique en cours de restructuration. Il portera prioritairement sur les moyens dédiés à la protection, à la prévention et aux théâtres ouverts.

« L'armée de terre a rencontré des difficultés pour honorer totalement son contrat opérationnel « 30 000 hommes ». Celles-ci ont porté sur le domaine du soutien, en dépit des efforts constants de rééquilibrage (PEGP, différenciation de la préparation opérationnelle, restructurations).

« Le léger déficit (98,6 %) constaté pour le dispositif « Guépard » (échelon national d'urgence) résulte de la mise en sommeil de la capacité « lance-roquettes multiples » LRM, (du fait de l'interdiction d'emploi des roquettes à sous-munitions par la convention d'Oslo) et de l'attente de la mise en service opérationnelle du « lance-roquette unitaire », prévue pour 2012. Pour le contrat opérationnel « protection », les forces terrestres sont en mesure d'honorer le plan AIGLe (alerte intérieure globale), en complétant la posture permanente de sécurité (artillerie sol-air, génie spécialisé et NRBC), ainsi qu'en mettant en œuvre les plans nationaux et les éléments complémentaires portant l'effectif total à déployer à 10 000 hommes sur le territoire national.

« Les capacités d'intervention de la marine nationale se sont situées globalement en deçà des objectifs fixés par le contrat opérationnel. Elles n'ont pas permis d'assurer, tout au long de l'année, le déploiement simultané de l'ensemble des composantes de force que requiert la fonction intervention.

« La capacité d'intervention du GAN a été contrainte par l'indisponibilité technique du porte-avions programmée de juin à septembre 2010 et accidentelle en octobre 2010, ainsi que par les difficultés liées à la disponibilité des sous-marins nucléaires d'attaque qui font partie de ce groupe (moyens d'escorte). La capacité d'intervention du groupe aéronaval est totalement assurée depuis novembre 2010. Les capacités d'intervention sous menace du groupe amphibie et du groupe d'action maritime ont également été affectées par des tensions persistantes sur la disponibilité des moyens d'escorte.

« Pour l'armée de l'air, les disponibilités techniques réalisées ont permis globalement de tenir les contrats concernant les avions de combat, cependant les capacités de transport tactiques et stratégiques ne suffisent pas à honorer les contrats les plus exigeants. Dans ce cas, le parc des équipements majeurs à monter sur les avions de combat n'atteint pas le niveau suffisant pour pouvoir opérer efficacement en coalition. Les délais de réapprovisionnement des pièces de rechange, des munitions ou de régénération de potentiel technique des équipements par le secteur industriel sont incompatibles avec la pleine montée en puissance définie par le contrat complet d'intervention. L'obtention du nombre suffisant d'équipages correspondant à ce besoin constitue également un point de vigilance.

« Le contrat opérationnel maximal du service de santé des armées repose sur les équipes chirurgicales (EC) dont le nombre fluctue en fonction des départs des chirurgiens, après leur période de lien au service. En 2010, le nombre de chirurgiens orthopédistes a été dimensionnant ; 42 EC sont organisées, soit 86 % du contrat, ce qui correspond à une amélioration de 2,3 points par rapport à 2009. Toutefois, au regard de l'effectif à projeter et en raison des difficultés de fidélisation des populations concernées, l'objectif de progression est difficile à tenir malgré la prise en compte des praticiens en fin de formation, déjà titulaires d'un D.E.S. de chirurgie. Le nombre d'EC projetables constitue le seuil critique pour faire face aux besoins du contrat opérationnel, tels qu'ils sont évalués dans l'hypothèse du scénario d'engagement le plus exigeant (H3).

« Afin d'honorer son contrat opérationnel, le service des essences des armées poursuit simultanément son optimisation des moyens dédiés au soutien pétrolier et l'augmentation de ses effectifs en personnel militaire.

« L'objectif annuel fixé à la DIRISI a été atteint avec un taux de satisfaction de 99,66 %, supérieur à la cible fixée (99,5 %). »

Source : rapport annuel de performances pour 2010

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

A. LES FAITS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2010

Les crédits de la loi de finances initiale pour 2010 ont été exécutés conformément au tableau des pages suivantes.

Les crédits de la mission « Défense » en 2009 et en 2010 : prévision et exécution

(en millions d'euros)

	Prévision LFI y c. FDC et ADP				Consommation				Ecart				Ecart en %			
	AE		CP		AE		CP		AE		CP		AE		CP	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
144 Environnement et prospective de la politique de défense	1 864,7	1 756,1	1 744,3	1 782,1	1 894,0	1 759,8	1 830,8	1 822,4	29,4	3,7	86,5	40,3	1,6	0,2	5,0	2,3
01 Analyse stratégique	5,7	5,7	4,1	4,1	3,0	3,3	3,3	3,7	-2,7	-2,4	-0,8	-0,4	-47,1	-42,1	-18,8	-10,9
02 Prospective des systèmes de forces	38,9	34,9	38,9	34,2	40,5	34,7	43,7	34,8	1,6	-0,2	4,8	0,6	4,1	-0,6	12,4	1,8
03 Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	640,0	573,2	576,9	624,1	613,3	671,6	602,2	626,8	-26,7	98,4	25,3	2,6	-4,2	17,2	4,4	0,4
04 Maîtrise des capacités technologiques et industrielles	1 057,5	1 017,4	1 008,2	997,0	1 118,1	930,1	1 062,7	1 036,1	60,6	-87,3	54,4	39,1	5,7	-8,6	5,4	3,9
05 Soutien aux exportations	20,3	19,8	20,3	19,8	22,4	21,8	22,2	22,5	2,1	2,0	1,9	2,7	10,2	9,9	9,2	13,5
06 Diplomatie de défense	102,3	105,0	95,9	102,7	96,8	98,3	96,7	98,5	-5,5	-6,7	0,8	-4,3	-5,4	-6,3	0,8	-4,1
178 Préparation et emploi des forces	22 918,6	23 391,3	22 366,3	22 088,1	23 504,2	22 286,5	22 877,4	22 589,8	585,5	-1 104,8	511,2	501,7	2,6	-4,7	2,3	2,3
01 Planification des moyens et conduite des opérations	1 249,2	1 337,6	1 255,5	1 339,4	1 365,5	1 260,6	1 303,6	1 371,2	116,3	-77,0	48,1	31,9	9,3	-5,8	3,8	2,4
02 Préparation des forces terrestres	9 314,9	9 229,5	9 198,0	8 934,7	9 490,5	8 834,3	9 232,9	9 089,2	175,6	-395,2	34,9	154,5	1,9	-4,3	0,4	1,7
03 Préparation des forces navales	4 604,2	4 887,5	4 532,2	4 257,6	4 764,0	4 525,8	4 624,7	4 386,6	159,8	-361,7	92,4	129,0	3,5	-7,4	2,0	3,0
04 Préparation des forces aériennes	5 509,0	4 905,7	5 130,6	4 852,3	5 426,4	4 832,7	5 282,7	4 978,8	-82,6	-73,0	152,0	126,5	-1,5	-1,5	3,0	2,6
05 Logistique et soutien interarmées	1 705,0	2 440,7	1 719,5	2 113,8	1 717,4	2 154,9	1 709,8	2 065,4	12,4	-285,8	-9,8	-48,5	0,7	-11,7	-0,6	-2,3
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	536,0	590,0	530,0	590,0	730,9	668,0	714,1	688,4	194,9	78,0	184,1	98,4	36,4	13,2	34,7	16,7
07 Surcoûts liés aux opérations intérieures	0,4	0,4	0,4	0,4	9,5	10,3	9,7	10,3	9,1	9,9	9,3	10,0	2 529,3	2 756,8	2 585,1	2 767,6
212 Soutien de la politique de la défense	2 569,7	3 024,5	1 575,3	2 484,9	2 870,0	2 910,8	2 188,3	2 691,7	300,3	-113,7	613,0	206,8	11,7	-3,8	38,9	8,3
01 Direction et pilotage	67,3	65,5	67,7	65,5	68,0	66,5	67,4	68,3	0,7	1,0	-0,3	2,8	1,1	1,5	-0,4	4,3
02 Fonction de contrôle	28,3	28,6	28,3	28,6	23,5	22,7	23,5	22,7	-4,8	-5,8	-4,7	-5,8	-17,0	-20,4	-16,7	-20,4
03 Gestion centrale	339,5	400,5	409,7	460,6	362,8	395,1	431,3	466,1	23,3	-5,4	21,6	5,6	6,9	-1,4	5,3	1,2
04 Politique immobilière	1 297,0	1 252,9	460,0	962,0	1 639,7	1 307,3	1 044,5	1 288,2	342,7	54,4	584,5	326,2	26,4	4,3	127,1	33,9
05 Systèmes d'information, d'administration et de gestion	123,6	143,3	123,1	147,4	136,0	121,6	105,8	139,7	12,4	-21,7	-17,3	-7,7	10,0	-15,2	-14,0	-5,2
06 Accompagnement de la politique des ressources humaines	315,7	365,6	315,7	365,6	333,3	369,9	323,8	372,2	17,6	4,4	8,1	6,7	5,6	1,2	2,6	1,8
08 Promotion et valorisation du patrimoine culturel	52,4	53,2	52,7	53,7	51,6	56,4	51,9	56,8	-0,8	3,2	-0,8	3,1	-1,5	6,0	-1,6	5,7
09 Communication	42,1	41,3	42,1	41,3	37,9	41,1	42,9	40,5	-4,2	-0,1	0,8	-0,8	-10,0	-0,3	2,0	-1,9
10 Restructurations	303,8	673,6	76,0	360,3	217,3	530,1	97,2	237,2	-86,6	-143,6	21,2	-123,2	-28,5	-21,3	27,9	-34,2
146 Équipement des forces	21 055,7	11 719,2	12 318,5	11 423,6	21 142,2	10 122,3	13 568,7	12 028,8	86,6	-1 596,9	1 250,2	605,2	0,4	-13,6	10,1	5,3
06 Dissuasion	2 917,6	3 074,8	3 297,0	3 053,2	2 811,9	3 783,8	3 349,4	2 965,4	-105,7	708,9	52,4	-87,8	-3,6	23,1	1,6	-2,9
07 Commandement et maîtrise de l'information	2 087,3	1 346,1	882,8	774,7	1 648,1	1 051,7	1 372,3	1 136,8	-439,1	-294,4	489,5	362,1	-21,0	-21,9	55,4	46,7
08 Projection - mobilité - soutien	1 335,0	799,4	900,2	1 097,4	6 628,6	1 290,5	972,8	1 319,1	5 293,6	491,1	72,6	221,6	396,5	61,4	8,1	20,2
09 Engagement et combat	11 965,6	3 344,9	4 148,0	3 667,4	7 368,1	1 439,7	4 798,9	3 830,0	-4 597,5	-1 905,2	650,8	162,6	-38,4	-57,0	15,7	4,4
10 Protection et sauvegarde	474,8	1 025,7	868,5	687,5	437,7	445,0	845,3	605,4	-37,1	-580,8	-23,2	-82,1	-7,8	-56,6	-2,7	-11,9
11 Préparation et conduite des opérations d'armement	2 274,4	2 128,1	2 220,9	2 143,4	2 217,9	2 084,1	2 215,4	2 128,6	-56,5	-44,1	-5,5	-14,7	-2,5	-2,1	-0,2	-0,7
12 Parts étrangères et programmes civils	1,0	0,0	1,0	0,0	29,9	27,6	14,6	43,6	28,9	27,6	13,6	43,6	2 891,0	-	1 358,0	-

	Prévision LFI y c. FDC et ADP				Consommation				Ecart				Ecart en %			
	AE		CP		AE		CP		AE		CP		AE		CP	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Total des crédits	48 408,6	39 891,1	38 004,4	37 778,7	49 410,4	37 079,4	40 465,2	39 132,7	1 001,8	-2 811,7	2 460,8	1 354,0	2,1	-7,0	6,5	3,6
Dont :																
Titre 2. Dépenses de personnel	18 960,1	18 975,8	18 960,1	18 975,8	19 059,3	19 282,8	19 059,3	19 282,8	99,2	307,0	99,2	307,0	0,5	1,6	0,5	1,6
Autres dépenses :	29 448,5	20 915,3	19 044,3	18 802,9	30 351,1	17 796,6	21 405,9	19 850,0	902,6	-3 118,7	2 361,6	1 047,0	3,1	-14,9	12,4	5,6
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-10,0	0,0	0,2	0,0	-10,0	0,0	0,2	-	-	-	-
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	8 943,8	10 199,1	8 502,9	8 409,8	10 878,3	9 883,0	9 921,4	10 020,0	1 934,5	-316,1	1 418,5	1 610,2	21,6	-3,1	16,7	19,1
Titre 4. Charges de la dette de l'État	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	-	-	-	-
Titre 5. Dépenses d'investissement	20 245,5	10 397,5	10 316,7	10 098,6	19 137,6	7 505,6	11 115,9	9 468,0	-1 107,9	-2 892,0	799,2	-630,6	-5,5	-27,8	7,7	-6,2
Titre 6. Dépenses d'intervention	253,6	312,9	219,0	288,7	329,8	411,5	363,1	355,9	76,2	98,6	144,2	67,1	30,1	31,5	65,8	23,3
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	5,7	5,8	5,7	5,8	5,4	6,4	5,4	5,8	-0,3	0,6	-0,3	0,0	-4,7	10,1	-4,7	0,0

FDC : fonds de concours. ADP : attributions de produits.

Source : rapport annuel de performances, calculs de la commission des finances

1. Des autorisations d'engagement inférieures de 7 % à la prévision

La principale anomalie concerne les autorisations d'engagement, inférieures de 7 % à la prévision, ce qui correspond à une sous-exécution de 2,8 milliards d'euros (2,9 milliards d'euros pour les seules dépenses d'investissement).

Cette sous-exécution est, comme cela est logique, fortement concentrée sur les programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 146 « Equipement des forces », de loin les plus dotés. L'écart entre la prévision et la réalisation sur ces deux programmes est de, respectivement, - 1,1 et - 1,6 milliards d'euros.

Si dans le cas du programme 178, la sous-exécution concerne l'ensemble du programme, dans celui du programme 146, elle correspond presque uniquement à l'action « engagement et combat ». Il ressort de la lecture du rapport annuel de performances que la sous-action concernée est celle relative au Rafale, dont les autorisations d'engagement consommées ont été de seulement 337 millions d'euros, pour une prévision de 1,7 milliard d'euros. Le rapport annuel de performances fournit les explications ci-après :

Les raisons de la diminution des autorisations d'engagement relatives au Rafale, selon le rapport annuel de performances

« La diminution du montant des engagements 2010 relatifs au PEM Rafale est liée en particulier à la prise en compte dès 2009 au titre de la commande globale de 60 avions, des rechanges et des équipements de missions initialement planifiés en 2010 ainsi qu'à l'évolution d'hypothèses liées notamment à la vente du Rafale à l'exportation, et à l'application des nouvelles règles d'engagement associées à la mise en place de Chorus.

« La réalisation de l'intégration du missile Meteor au Rafale a été découpée en deux phases dont seule la première a été contractualisée en 2010.

« Les engagements liés au retrofit au standard F3 des 10 Rafale marine livrés au standard F1 ont été fortement réduits du fait de la notification en 2009 de la commande principale initialement planifiée en 2010. »

Source : rapport annuel de performances

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat de l'exercice 2010 (mai 2011), la Cour des comptes estime que cette sous-exécution des autorisations d'engagement est « *explicable en partie seulement par le rééchelonnement d'opérations d'investissement* », et que « *l'ampleur du phénomène soulève des interrogations au regard de la réalisation du programme d'équipements prévu par la LPM* ».

2. Des crédits de paiement supérieurs de 3,6 % à la prévision

Comme en 2006 et en 2009, et contrairement à 2007 et 2008, le ministère de la défense a été autorisé, dans le cas des crédits de paiement, 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, les crédits de paiement ont été supérieurs de 3,6 %, soit 1,4 milliard d'euros, aux prévisions.

Ce dérapage des dépenses provient en quasi-totalité, comme en 2009, des dépenses de fonctionnement, supérieures de 1,6 milliard d'euros aux prévisions (pour un dépassement de 1,4 milliard d'euros en 2009). Ce dépassement est constaté pour l'ensemble des programmes, et correspond pour 1,1 milliard d'euros aux deux principaux d'entre eux (0,5 milliard d'euros pour le programme 178 et 0,6 milliard d'euros pour le programme 146).

Dans le cas du programme 178, le dépassement provient des trois actions de préparation des forces.

Dans le cas du programme 146, les principaux dépassements concernent l'action « Commandement et maîtrise de l'information » (362 millions d'euros), en particulier le programme de télécommunication satellitaire Syracuse III, et l'action « Projection-mobilité-soutien » (222 millions d'euros), du fait notamment des dépenses du plan de relance, inscrites en loi de finances initiale dans la mission « Plan de relance de l'économie ».

3. Des difficultés passagères liées à la mise en place de Chorus

L'exécution 2010 a été marquée au ministère de la défense par la mise en place du nouveau système d'information financière de l'Etat, Chorus.

Il en a découlé d'importants retards de paiement, qui ont paru un temps pouvoir mettre en péril la survie de PME du secteur de la défense.

Cependant, comme le souligne le rapport annuel du contrôle budgétaire et comptable ministériel, « *malgré les difficultés rencontrées dans la mise en place de Chorus en 2010, la norme de dépense en [crédits de paiement hors titre 2] a été atteinte grâce à la mobilisation des équipes et à la mise en œuvre de mesures de fluidification des paiements ; le montant des charges à payer se réduit par rapport au précédent exercice* ».

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat de l'exercice 2010 (mai 2011), la Cour des comptes indique que les intérêts moratoires liés aux retards de paiement par la mise en place de l'application Chorus ont coûté 45 millions d'euros.

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL TOUJOURS SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS, MALGRÉ UNE DÉFLATION PLUS RAPIDE QUE PRÉVU DES EFFECTIFS

Comme en 2009, malgré des effectifs inférieurs aux prévisions, les dépenses de personnel ont été supérieures à celles-ci.

Les effectifs ont été inférieurs de 4 452 ETPT aux prévisions. Comme cela est logique, ce constat concerne en quasi-totalité le programme 178, qui regroupe presque tous les effectifs.

Les effectifs : prévision et exécution

(en ETPT)

Programme	Prévision			Exécution	Ecart
	LFI	Transferts d'ETPT prévus en gestion	Total		
144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	8 661	-1	8 660	8 551	-109
178 « Préparation et emploi des forces »	273 044	-15	273 029	269 133	-3 896
212 « Soutien de la politique de la défense »	11 663	-2	11 661	11 009	-652
146 « Équipement des forces »	13 196	-1	13 195	13 400	205
Total	306 564	-19	306 545	302 093	-4 452

Source : d'après le rapport annuel de performances

Selon le rapport annuel du contrôle budgétaire et comptable ministériel, « la loi de programmation militaire (LPM) prévoyait une déflation de 8 250 ETPE sur la mission Défense. Au total, 8 368 ETPE ont été supprimés en 2010. Cumulé sur les trois derniers exercices, le volume des suppressions d'ETPE s'établit ainsi à 23 185 pour une cible de la LPM de 21 550 suppressions. Il convient de noter que l'avance sur les prévisions de déflation est beaucoup plus sensible sur le personnel civil (déflation de 6 666 ETPE depuis 2008 pour une prévision de 5 489) que sur le personnel militaire (déflation de 16 519 ETPE pour une prévision de 16 061) ».

Les dépenses de personnel ont quant à elles été supérieures de 307 millions d'euros aux prévisions. Là encore, le phénomène concerne surtout le programme 178.

Les dépenses de personnel (titre 2)

(en euros)

	Prévision	Exécution	Ecart
144 « Environnement et prospective de la politique de défense »	541 598 093	542 437 413	839 320
178 « Préparation et emploi des forces »	15 696 319 818	15 945 981 081	249 661 263
212 « Soutien de la politique de la défense »	895 453 747	959 420 360	63 966 613
146 « Équipement des forces »	1 842 417 409	1 834 944 317	-7 473 092
Total	18 975 789 067	19 282 783 171	306 994 104

Source : d'après le rapport annuel de performances

Le rapport annuel du contrôle budgétaire et comptable ministériel explique ce dérapage de la manière suivante.

Les raisons du dérapage des dépenses de personnel, selon le contrôle budgétaire et comptable ministériel

« Le dépassement des prévisions initiales de consommation du titre 2 est principalement imputable aux facteurs suivants :

« • un volume de sorties définitives en ETPE inférieur aux prévisions pour les militaires. Le DPG avait prévu un volume de sorties définitives de 26 730, alors que le nombre constaté en fin de gestion s'est élevé à 24 474, soit en retrait de 2 256. Le nombre de sorties définitives pour les personnels civils est lui plus élevé (3 585) qu'en prévision (...);

« • le surcoût lié à la sous-exécution du schéma d'emploi 2010 en ETPT (-37 M€);

« • une évaluation insuffisante des dépenses liées au chômage (- 51 M€) ou à l'indemnisation des personnels exposés au risque amiante (- 19 M€);

« • une augmentation non anticipée des indemnités spécifiques pour service à l'étranger (- 20 ME) et des indemnités opérationnelles résultant notamment d'une modification des normes d'entraînement et de l'augmentation de l'activité opérationnelle de la Marine;

« • une augmentation des coûts liés aux restructurations (allongement des déplacements consécutifs à une plus grande distance, non contingentement des indemnités volontaires de départ) (- 36 M€).

« Est sans doute également à prendre en compte, l'évolution de la répartition par grade des effectifs militaires (notamment une augmentation tendancielle des effectifs de colonels et de capitaines) et qui ne correspond pas à des mesures catégorielles. Cette déformation par grade a été facilitée par le fait qu'il n'existe pas de ratio promouvables/promus pour les militaires et pourrait expliquer que malgré les réductions d'effectifs effectuées, le GVT 2010 affiche un solde nul (coût budgétaire estimé : 20 M€ annuels). Elle résulte aussi de la progression des qualifications requises pour le service des armements et aussi de l'effet des normes OTAN.

« La progression de l'écart entre les prévisions de consommation du titre 2 et leur exécution en gestion est, en tout état de cause, préoccupante. »

Source : rapport annuel du contrôle budgétaire et comptable ministériel

C. UNE TRAJECTOIRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE GLOBALEMENT RESPECTÉE

Comme le souligne la Cour des comptes, « en 2010, comme en 2009, la trajectoire de la loi de programmation militaire (LPM) a été globalement respectée, grâce à l'apport du plan de relance (1,8 Md€ en deux ans), à des reports de crédits (1,3 Md€ en deux ans), et à une inflation plus faible que prévue, alors que les recettes exceptionnelles attendues ne se sont pas réalisées »¹.

On rappelle que les recettes « hertziennes » et « immobilières » devaient s'élever en 2010 à respectivement 600 et 700 millions d'euros. Or, les recettes effectivement perçues se sont limitées à 102 millions d'euros de recettes immobilières.

Par ailleurs, comme les années précédentes, on a constaté un dépassement important des prévisions dans le cas des opérations extérieures (OPEX), de 297 millions d'euros.

Au total, on peut s'interroger sur la véritable nature du plan de relance dans le cas de la mission « Défense ». Ainsi, selon la Cour des comptes², « le caractère additionnel des crédits octroyés au titre du plan de relance est jugé discutable au sein de la mission Défense. Les crédits reçus en provenance du programme 315 de la mission Plan de relance par le programme 146 Equipement des forces (606 M€ en CP) ont été utilisés en partie pour compenser l'absence de recettes exceptionnelles (600 M€ escomptés) liées aux cessions de fréquence en 2010 sur le programme 146. Cette substitution a clairement limité le caractère d'accélérateur de l'investissement dévolu au plan de relance ».

¹ Note sur l'exécution budgétaire de la mission « Défense ».

² Note sur l'exécution budgétaire de la mission « Plan de relance de l'économie ».

MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT »

M. Yves Krattinger, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2010 : UNE GESTION À FLUX TENDUS	113
A. UNE GESTION CONTRAINTE PAR LES MODIFICATIONS RÉCURRENTES DE PÉRIMÈTRE	113
1. <i>Des programmes à géométrie variable</i>	114
2. <i>La réalisation d'économies de gestion</i>	117
B. UN BILAN CONTRASTÉ DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE	120
1. <i>Programme 308 : une amélioration significative de la mesure de la performance</i>	120
2. <i>Programme 129 : une évaluation insuffisante</i>	120
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	121
A. LE PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » : DES RATTACHEMENTS EN COURS D'EXÉCUTION	121
1. <i>Une exécution budgétaire satisfaisante dans un cadre en pleine mutation</i>	121
2. <i>Une évaluation partielle du programme</i>	123
B. LE PROGRAMME 308 « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS » : UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES INÉGALE	124
1. <i>Une exécution budgétaire perfectible</i>	124
2. <i>La poursuite de la performance</i>	129

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2010 : UNE GESTION À FLUX TENDUS

La mission « **Direction de l'action du Gouvernement** » est un ensemble hétérogène d'organismes qui a une double vocation. D'une part, elle regroupe des crédits budgétaires du programme **129 « Coordination du travail gouvernemental »** afférents à des entités très différentes dont le rattachement budgétaire aux services du Premier ministre vise à optimiser la gestion publique.

D'autre part, elle retrace les crédits du programme **308 « Protection des droits et libertés »**, créé en **2009**, alloués aux dépenses de onze autorités administratives indépendantes (AAI) qui concourent à la défense des droits et à la protection des libertés publiques.

Il s'agit, en 2010, du Médiateur de la République, de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), du Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNESVS), de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

Le programme **306 « Présidence française de l'Union européenne »** qui était destiné à rassembler les dépenses réalisées au titre de la présidence française de l'Union européenne (PFUE) au 31 décembre 2008 a été supprimé en 2010.

Quant au programme **333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées »**, il apparaît dans le cadre de la loi de finances pour 2011.

A. UNE GESTION CONTRAINTE PAR LES MODIFICATIONS RÉCURRENTES DE PÉRIMÈTRE

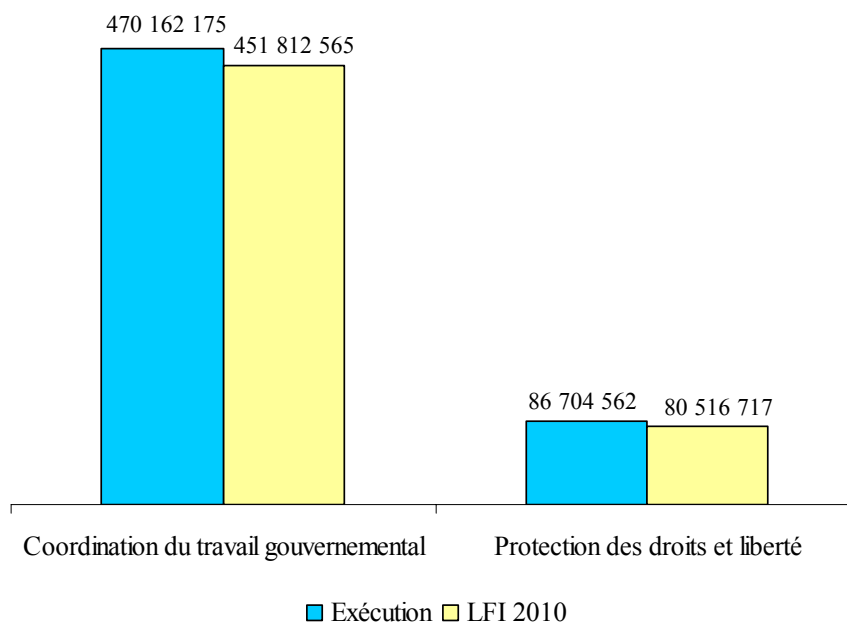
Votre rapporteur spécial relève que l'exécution budgétaire est satisfaisante, eu égard aux nombreuses réformes en cours de réalisation qui ont impacté les crédits de la mission.

En 2010, les crédits consommés de la mission se sont élevés à **532,33 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, pour 556,86 millions d'euros votés dans le cadre de la loi de finances initiale. Les crédits ont donc été consommés à hauteur de 96 % en CP. Le programme 129 représente

84,87 % (451,81 millions d'euros) de la totalité de la consommation contre 15,13 % (80,51 millions d'euros) pour le programme 308.

Récapitulatif de l'exécution des crédits de paiement de la mission en 2010

(en euros)



Source : d'après les données du rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010 « Direction de l'action du Gouvernement »

1. Des programmes à géométrie variable

a) La « coordination du travail gouvernemental », des modifications de périmètre en cours d'exécution

S'agissant du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », si l'exécution 2010 révèle un écart de + 5% par rapport à la prévision pluriannuelle pour 2010 effectuée à l'été 2008, elle se traduit par une sous-consommation des crédits de 3 % par rapport à la loi de finances initiale de 2010.

Elle s'inscrit dans un contexte de **changement récurrent de périmètre** en raison de la nature hétéroclite de la mission. En effet, votre rapporteur spécial tient à souligner que la mission tend moins à concourir *stricto sensu* à une politique publique définie que de permettre notamment la réalisation des fonctions d'état-major de la politique gouvernementale ou des actions interministérielles à caractère transversal.

Ainsi, **les contours de la mission évoluent chaque année**, avec des effets d'autant plus visibles qu'ils portent sur une mission de petite taille, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Crédits et emplois des programmes de la mission ouverts en loi de finances pour 2010

Année	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)	ETPT
2008	626	533	2 592
2009	487	535	2 441
2010	558	553	2 808
2011 ⁽¹⁾	1 525	1 109	3 492

(1) notamment création du programme 333 « moyens mutualisés des administrations déconcentrées »

Source : Services du Premier ministre

A titre d'illustration, votre rapporteur spécial rappelle qu'en 2010 a été introduite au sein du programme 129 la nouvelle action « Administration territoriale », regroupant des emplois au nombre de 332 ETPT et des crédits d'un montant de 28 millions d'euros au titre des rémunérations relatives aux secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et à leurs chargés de mission, aux plateformes d'appui à la gestion des ressources humaines et aux échelons régionaux du service des achats de l'Etat. Cette création n'avait pas été prévue lors de l'élaboration de la prévision triennale.

Votre rapporteur spécial tient également à faire observer que la création au 1^{er} janvier 2010 des directions départementales interministérielles (DDI) n'a non seulement pas été envisagée lors de la programmation triennale mais elle ne l'a pas été non plus lors de l'élaboration du budget de 2010 du programme 129. Ce rattachement est intervenu en cours d'exécution du budget 2010.

Création des directions départementales interministérielles

En 2010, l'organisation des services départementaux de l'Etat a été simplifiée et rationalisée afin que les administrations départementales assurent un service public de proximité dans un cadre interministériel. Le décloisonnement des services départementaux a pour objectif de simplifier les démarches des usagers et des collectivités territoriales en organisant les administrations de l'Etat autour de trois fonctions clairement identifiées : cohésion sociale, protection des populations et développement des territoires.

La réorganisation des services s'accompagne d'une mutualisation des moyens ainsi que d'une rationalisation des implantations immobilières de l'Etat entraînant une réduction des surfaces de bureaux de 500 000 m² (pour l'ensemble du périmètre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat).

Source : Secrétariat général du Gouvernement

La Cour des comptes¹ a sur ce point relevé que s'« il n'y a pas eu de difficultés pour financer les engagements juridiques au global, [...] la difficulté rencontrée par la prise en charge des DDI² et de l'administration

¹ Cf. note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes « Mission Direction de l'action du Gouvernement » de mai 2011.

² Trois types de directions départementales interministérielles (DDI), nouvelles composantes de l'administration territoriale ont été créés en 2009.

territoriale en gestion 2010 a été résolue par un décret de transfert en crédits de titre 2 » d'un montant de 84,91 millions d'euros.

Outre les évolutions de la maquette de la mission, **des mouvements réglementaires interviennent chaque année en cours de gestion**, le plus souvent **liés à l'actualité gouvernementale**. Ainsi, la composition des structures soutenues à partir des crédits du programme 129 varie d'un exercice à l'autre en raison notamment des changements intervenus dans la composition du Gouvernement. A titre d'illustration, le programme 129 a pris en charge en 2010 le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, le secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale et la transformation en ministère du portefeuille du secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement.

Indépendamment des remaniements ministériels, de nouveaux services sont également créés chaque année, dont la gestion est confiée aux services du Premier ministre *via* le programme 129. Il en a été ainsi en 2010 du Commissariat général à l'investissement.

b) La « protection des droits et libertés », un programme en attente de la mise en place du Défenseur des droits.

L'exécution 2010 n'a pas été modifiée par la perspective de la mise en place du Défenseur des droits, créé par la loi constitutionnelle de 2008¹. Son impact sur l'organisation du programme 308 « Protection des droits et libertés » à la date de sa création, pendant l'année en cours, sera, en revanche, substantiel car il exercera les missions dévolues jusqu'ici au Médiateur de la République, au Défenseur des enfants, à la HALDE et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Si le Défenseur a été nommé le 23 juin 2011², de nombreuses incertitudes demeurent quant à la mise en place de l'institution, notamment en termes de cadrage des budgets prévisionnels.

Si l'on réalise une projection de ce que pourrait être le budget du futur Défenseur des droits, on constate que les budgets cumulés en 2011 du Médiateur, de la HALDE, de la CNDS et du Défenseur des enfants s'élèvent à 15,99 millions d'euros en titre 2 (dépenses de personnel). Concernant les crédits hors titre 2, les budgets cumulés sont de 29,50 millions d'euros en AE et 13,88 millions d'euros en CP.

Cette méthode ne semble cependant pas appropriée. En effet, votre rapporteur spécial considère que si **le regroupement des quatre autorités en une seule ne doit pas « diluer » ou affaiblir** de quelque manière leurs actions, les moyens alloués au Défenseur des droits n'ont pas, en revanche,

¹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

² Décret du 23 juin 2011 portant nomination du Défenseur des droits, Dominique Baudis, JO n° 0145 du 24 juin 2011 page 10760.

vocation à constituer un cumul de moyens de l'ensemble des quatre AAI concernées. Des mutualisations devraient être réalisées notamment en matière immobilière.

2. La réalisation d'économies de gestion

Confrontée d'une part, au manque de visibilité de la disponibilité des crédits relevant de la mission, en raison des constants changements de périmètre, et d'autre part, à la nature indépendante de certaines entités relevant du programme (AAI), la direction des services administratifs et financiers (DSAF) a cherché à **renforcer la rationalisation des procédures afin de réaliser des économies de gestion.**

a) Des économies de gestion ciblées

Cette démarche s'est traduite par la **réalisation d'économies de gestion** grâce à la mise en œuvre :

- des **instructions relatives à l'« Etat exemplaire »** notamment dans le domaine de la gestion du parc automobile ;
- d'une **nouvelle organisation des achats** dans les services du Premier ministre afin d'optimiser l'achat courant ;
- de la **conduite de travaux d'isolation thermique** et la promotion de comportements éco-responsables en vue d'économies d'énergies ;
- de **mesures d'économies ciblées**, tels les efforts menés sur les abonnements de presse (- 18% entre 2008 et 2010).

b) Une politique immobilière en voie de construction

En outre, une réflexion est en cours d'élaboration afin de regrouper les services pour une utilisation optimale des espaces accompagnée d'une réduction des coûts liés à un fonctionnement en mode dispersé. Votre rapporteur spécial relève que cette démarche a permis notamment de résilier des prises à bail¹ onéreuses ou de négocier à nouveau les termes des baux.

Il tient à insister sur la nécessité de poursuivre avec rigueur cette politique. Ainsi que l'a souligné notre collègue Nicole Bricq devant la commission des finances le 9 juin dernier dans le cadre de son contrôle budgétaire sur la fonction immobilière de l'Etat en Europe : « *Notre politique immobilière de l'Etat, en tant que telle, est encore récente. Longtemps, cette gestion s'est trouvée dépourvue de stratégie. ... Les loyers budgétaires ont été introduits, de façon expérimentale, dès 2006. ... Au total, ces loyers correspondent à 1,2 milliard d'euros dans la loi de finances pour 2011.* »

¹ Le 7, rue Saint-Georges en 2009, le 39, rue Saint-Dominique et le 54, rue de Varenne en 2010.

Si cette action connaît quelques succès, elle se heurte parfois à un contrat mal négocié privant la puissance publique de tout recours. Le bail signé par la HALDE en constitue une illustration.

Récapitulation de l'exécution des crédits de paiements (CP) en 2010 par programme et action

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Prévision pluriannuelle pour 2010 (1)	CP ouverts en LFI pour 2010 (2)	Crédits disponibles en 2010 y compris FDC, ADP, transferts de crédits, reports, décrets d'avance... (3)	Exécution pour 2010	Ecart à la prévision (1) en %	Ecart à la LFI (2) en %	Ecart au disponible (3)
129 Coordination du travail gouvernemental	430 442 091	466 822 175	504 649 996	451 812 565	+ 5 %	- 3 %	- 10 %
Crédits disponibles au programme	-	-	1 255 385	-			
Crédits bloqués au programme	-	-	1 038 427	-			
01 Coordination du travail gouvernemental	73 950 385	78 811 335	91 095 263	86 335 899	+ 17 %	+ 10 %	- 5 %
02 Coordination de la sécurité et de la défense	178 256 453	188 336 155	150 899 724	145 758 836	- 18 %	- 23 %	- 3 %
03 Coordination de la politique européenne	13 096 651	13 293 261	13 176 556	12 413 901	- 5 %	- 7 %	- 6 %
04 Coordination sectorielle	6 602 409	-	-	-	- 100 %	- 100 %	- 100 %
05 Administration territoriale	5 138 235	27 621 412	48 518 987	46 283 741	+ 801 %	+ 68 %	- 5 %
10 Soutien	66 289 365	76 202 260	82 529 938	77 652 885	+ 17 %	+ 2 %	- 6 %
11 Stratégie et prospective	32 168 160	29 330 593	28 525 257	25 795 228	- 20 %	- 12 %	- 10 %
13 Ordre de la Légion d'honneur	22 598 388	22 548 807	22 188 823	22 188 821	- 2 %	- 2 %	- 0 %
14 Ordre de la Libération	1 080 792	1 077 762	1 357 837	1 357 837	+ 26 %	+ 26 %	+ 0 %
15 Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	31 261 253	29 600 590	64 063 799	34 025 417	+ 9 %	+ 15 %	- 47 %
308 Protection des droits et libertés	81 262 610	85 939 062	84 597 750	80 516 717	- 1 %	- 6 %	- 5 %
Crédits disponibles au programme	-	-	977 161	-			
Crédits bloqués au programme	-	-	389	-			
01 Médiateur de la République	11 164 848	12 113 094	12 295 222	11 940 313	+ 7 %	- 1 %	- 3 %
02 Commission nationale de l'informatique et des libertés	14 000 000	14 681 456	14 465 811	14 274 578	+ 2 %	- 3 %	- 1 %
03 Conseil supérieur de l'audiovisuel	36 034 825	39 081 238	37 582 516	37 164 959	+ 3 %	- 5 %	- 1 %
04 Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	12 949 192	12 618 953	11 903 011	11 017 821	- 15 %	- 13 %	- 7 %
05 Contrôleur général des lieux de privation de liberté	3 236 051	3 347 305	3 355 838	2 662 959	- 18 %	- 20 %	- 21 %
06 Autres autorités indépendantes	2 299 651	2 399 601	2 349 283	2 077 530	- 10 %	- 13 %	- 12 %
07 Sécurité et protection des libertés	1 578 043	1 697 415	1 668 519	1 378 557	- 13 %	- 19 %	- 17 %

Source : Direction administrative et financière des services du Premier ministre

B. UN BILAN CONTRASTÉ DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

1. Programme 308 : une amélioration significative de la mesure de la performance

La démarche de performance a été modernisée grâce à la création fin 2008 d'une cellule d'audit interne relevant de la Mission d'organisation des services du Premier ministre (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 relève un effort substantiel réalisé sur le nouveau programme 308. En effet, le dispositif de performance a fait l'objet d'améliorations afin d'introduire une plus grande transversalité des objectifs et garantir la convergence des indicateurs.

De surcroît, six des AAI sur onze étaient soumises à un dispositif d'évaluation de leur performance dans le cadre du projet annuel de performances de 2009. Il s'agissait du Médiateur de la République, de la HALDE, de la CNDS, de la CNCIS, de la CNIL et du CSA. Ces autorités regroupaient 95 % des crédits du programme. Votre rapporteur spécial se félicite que **dans le cadre de l'exécution de 2010, la totalité des crédits du programme 308 soit évaluée par un dispositif de performance.**

La répartition des indicateurs de performance en 2010 est la suivante : 57 % du point de vue de l'utilisateur, 29 % du point de vue du citoyen et 14 % du point de vue du contribuable.

2. Programme 129 : une évaluation insuffisante

Le programme 129 comprend sept objectifs et neuf indicateurs de performance. Ces derniers sont destinés pour 44 % d'entre eux au citoyen, 33 % au contribuable et 22 % à l'utilisateur.

Votre rapporteur spécial constate qu'un peu plus des trois quarts (76 %) des crédits du programme font l'objet d'une mesure de la performance. C'est pourquoi il 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 tels que les cabinets ministériels. Il est, par exemple, possible d'imaginer un ratio « frais de déplacement » rapporté aux nombre de déplacements.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

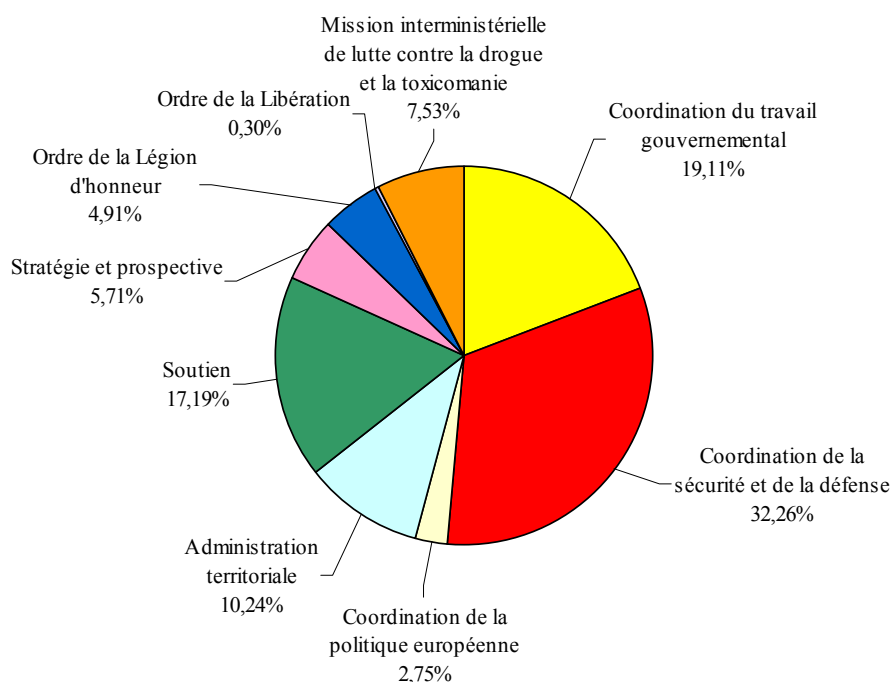
A. LE PROGRAMME 129 « COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL » : DES RATTACHEMENTS EN COURS D'EXÉCUTION

1. Une exécution budgétaire satisfaisante dans un cadre en pleine mutation

Les crédits de paiements consommés en 2010 dans le cadre du programme 129 s'élèvent à **451,81 millions d'euros**, soit 97 % du montant voté en loi de finances initiale. Trois actions consomment plus des deux tiers des moyens du programme : l'**action 02** « Coordination de la sécurité et de la défense » (32,26 %), l'**action 01** « Coordination du travail gouvernemental » (19,11 %) et l'**action 10** « Soutien » (17,19 %).

L'action **05** « Administration territoriale » contribue à hauteur de 10,24 % de la consommation de crédits en 2010, l'action **15** « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie » pour 7,53 %, l'action **11** « Stratégie et prospective » pour 5,71 %, l'action **13** « Ordre de la légion d'honneur » pour 4,91 %, l'action **03** « Coordination de la politique européenne » pour 2,75 %, et l'action **14** « Ordre de la Libération » pour 0,30 % .

Répartition par action des crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 129 en 2010



Source : d'après les données du rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010 « Direction de l'action du Gouvernement »

a) Des dépenses de personnel en hausse de 12 %

Les crédits de paiement consommés sur le titre 2 (dépenses de personnel) s'élèvent à **176,16 millions d'euros**, correspondant à **112 % des crédits** ouverts en loi de finances.

Cette sur-consommation de 12 % des crédits s'explique principalement par la prise en charge dans le cadre de **l'action 01** « Coordination du travail gouvernemental » des emplois et des crédits de nouveaux cabinets ministériels ainsi que des nouvelles structures, rattachés au Premier ministre¹, pour un montant de **13,8 millions d'euros**. Au total, **675 ETP ont donc été ainsi consommés pour une dotation initiale de 600 en 2010**.

En outre, **l'action 05 « Administration territoriale »** affiche un excédent de consommation des crédits de paiement de l'ordre de 68 % par rapport à la loi de finances initiale. Celui-ci est justifié par la prise en charge, en cours de gestion, des directeurs et directeurs adjoints des directions départementales interministérielles (DDI) (soit **18,52 millions d'euros supplémentaires**). **407 ETP ont ainsi été consommés pour une dotation initiale de 332 ETP**.

En revanche, **l'action 03 « Coordination de la politique européenne »** n'a consommé que 95 % de sa dotation initiale (soit un écart de 1,4 million d'euros) car elle n'a procédé aux remplacements de personnel nécessaires que tardivement. Or les dépenses de personnel (9,96 millions d'euros en 2010) représentent 96 % des crédits disponibles alloués au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)².

De même, s'agissant de **l'action 11 « Stratégie et prospective »**, votre rapporteur spécial s'interroge sur le fait que le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC), n'a à nouveau pas procédé aux recrutements prévus en 2010.

b) Une sous consommation des dépenses hors titre 2 de 13 %.

S'agissant des **dépenses du programme hors titre 2**, les crédits ouverts en loi de finances³, qui s'établissaient à 311,86 millions d'euros en **CP ont été consommés à hauteur de 87 %**, soit 275,64 millions d'euros.

¹ Rattachement au programme du cabinet du ministre chargé du développement de la région capitale, du Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, du Secrétariat d'Etat du développement de l'économie numérique, du ministère chargé de la mise en place du plan de relance et du cabinet du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire ; transformation du Secrétariat chargé des relations avec le Parlement en ministère ; création du Commissariat général à l'investissement et mise en place de la cellule de suivi de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) auprès du SGG.

² Dans une moindre mesure, il convient également de souligner la sous-consommation des frais d'interprétation du Conseil de l'Union européenne : 879 396 euros en CP au lieu d'une prévision initiale de 1 221 775 euros.

³ Hors FDC et ADP.

Cette sous-consommation est en partie imputable aux **excédents de crédits constatés dans le cadre de l'action 15 « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie »**. Son taux de consommation par rapport aux fonds disponibles est de 53 % (34,02 millions d'euros). En effet, il convient de rappeler que cette action bénéficie non seulement d'une dotation votée en loi de finances, mais également de crédits provenant du fonds de concours « Produits des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants » issus de saisies exceptionnelles¹. Ces derniers ont ainsi contribué à une augmentation des crédits « disponibles » de 128 %². Celle-ci a permis en partie de financer des projets de prévention. Le montant non consommé, près de trente millions d'euros, est reporté sur 2011.

S'agissant de **l'action 2 « Coordination de la sécurité et de la défense »**, la **sous-consommation des crédits de paiement en 2010 est de l'ordre de 23 %** (soit 42,6 millions d'euros) par rapport à la dotation initialement votée en loi de finances. Cette moindre dépense est principalement imputable au titre 5 (investissement). En outre, un transfert de crédits en gestion a été effectué du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) vers les programmes 144 « Environnement et prospective de la politique de la défense » et 146 « Équipement des forces ».

Votre rapporteur insiste toutefois sur la difficulté d'apprécier l'exécution des crédits en raison de larges mouvements en provenance du SGDSN et destinés au financement de plusieurs programmes interministériels qui sont de nature confidentiels³.

En revanche, **l'action 10 « Soutien »**, dont le budget est principalement composé de dépenses de fonctionnement d'un montant de 48,59 millions d'euros, enregistre en 2010 un excès de consommation de 14 % sous l'effet du rattachement des nouvelles structures dont les crédits de fonctionnement n'étaient pas inscrits en loi de finance⁴.

2. Une évaluation partielle du programme

a) Une difficulté inhérente aux changements annuels de périmètre

Votre rapporteur spécial tient à réitérer son constat quant à la difficulté de suivre la performance des entités relevant du programme en raison, d'une part, **de la diversité et de l'autonomie des entités** que ce dernier fédère et d'autre part, des **changements récurrents de périmètre** rendant délicate toute comparaison de l'évolution des dépenses.

¹ La MILDT a ainsi pu bénéficier en 2010 d'un budget hors titre 2 de 63,4 millions d'euros en CP, dont 14,5 millions d'euros au titre du report de crédits de fonds de concours antérieurs à 2010 et 21,1 millions d'euros au titre des rattachements effectués en 2010.

² 27,8 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour 2010.

³ Le SGDSN assure la cohérence de ces transferts en liaison avec les services du ministère de la défense.

⁴ Des crédits n'ont pas toutefois été consommés sur l'action 10 « Soutien » en raison du décalage des travaux relatifs au déménagement du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

Il observe par ailleurs que la principale amélioration du projet annuel de performances pour 2011 a porté sur l'indicateur de performance du service d'information du Gouvernement (SIG) qui substitue au « taux de pénétration des sites gouvernementaux au sein de la population internautes » un nouvel indicateur mesurant le niveau de satisfaction à l'égard de la communication gouvernementale. Votre rapporteur spécial prend acte de cette tentative de répondre à ses interrogations récurrentes sur l'emploi des crédits alloués au SIG. Il considère néanmoins cette mesure de la performance encore perfectible.

b) La mise en œuvre d'outils de suivi doit se poursuivre

La DSAF tend à utiliser des outils lui permettant de suivre de manière exhaustive, dans une culture du dialogue, l'exécution des crédits de la mission dont certains relèvent des AAI dont la caractéristique est l'indépendance ou de services ministériels dont la fonction d'état major exigent la confidentialité, tels que le SGDSN.

Pour chaque programme, elle a donc élaboré une **charte de gestion** qui définit les règles du dialogue de gestion au sein du programme, tant sous l'angle de la prévision et de l'exécution budgétaires que du point de vue de la démarche de performance. Elle a institué un **comité de pilotage** qui se réunit au moins deux fois par an afin d'étudier le rapport annuel de performance de l'année précédente et les orientations du projet annuel de performance suivant. Elle organise des **réunions semestrielles** de suivi de l'exécution budgétaire. Elle assure également mensuellement le suivi et la notification de la consommation des services dits « enveloppés ». Il s'agit des crédits des cabinets relevant du Premier ministre et des services. Le secrétaire général du Gouvernement leur notifie en début d'exercice leur enveloppe de crédits, qui constitue un plafond à ne pas dépasser.

**B. LE PROGRAMME 308 « PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS » :
UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES INÉGALE**

1. Une exécution budgétaire perfectible

a) Une sous-consommation des crédits

Votre rapporteur spécial observe qu'en 2010, l'exécution budgétaire du programme 308 révèle, pour la deuxième année consécutive, une **sous-consommation des crédits de paiement de l'ordre de 6 %** par rapport aux dotations inscrites en loi de finance. Cet excédent était de 2,45 % en 2009. Le budget a été exécuté à hauteur de **75,13 millions d'euros en AE** et **80,51 millions d'euros en CP**. Cependant, il convient de relever que la **consommation des crédits est en hausse de 5,64 % par rapport à 2009**.

Votre rapporteur spécial relève que cette moindre consommation par rapport aux prévisions concerne les **crédits de paiement du titre 2** qui n'ont

été utilisés qu'à hauteur de 96 % des dotations ouvertes en loi de finances initiale, soit **45,35 millions d'euros**. En effet, **l'intégralité des recrutements n'a pu être réalisée** en 2010, alors que la loi de finances avait prévu une augmentation substantielle des personnels, de l'ordre de 8,46 %¹.

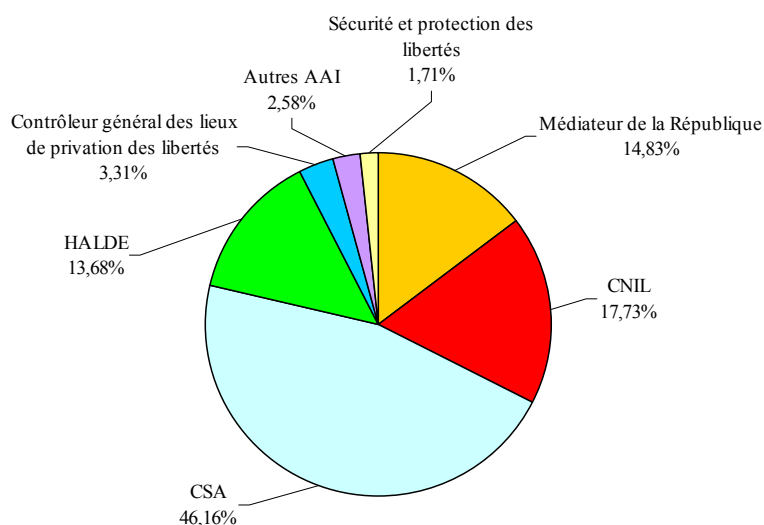
Les dépenses en personnel réalisées en 2010 par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, la HALDE, et la CNIL ont été respectivement inférieures à la prévision de 0,56 million d'euros, 0,3 million d'euros et 0,22 million d'euros.

L'exécution des dépenses hors personnel affiche également une sous-consommation de 94 %. Elle s'établit à 29,78 millions d'euros en AE et 35,16 millions d'euros en CP. Votre rapporteur spécial tient à souligner que trois lois de finances rectificatives dans l'année 2010 ont annulé les crédits pour un montant total de 1,9 million d'euros.

Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, **le CSA est le premier bénéficiaire pour un peu moins de la moitié des crédits** du programme. L'ensemble des crédits consommés s'élève à 37,16 millions d'euros en CP en 2010, soit une sous-consommation de l'ordre de 5 % par rapport aux dotations inscrites en loi de finance initiale. Le CSA a consacré 30,23 % de ses ressources à l'exercice de ses missions dont 24,55 % au déploiement de la TNT.

¹ Deux ETPT supplémentaires au Médiateur de la République destinés à la prise en charge de la mission Médiation, information et dialogue pour la sécurité des soins (MIDISS) ; quatorze ETPT supplémentaires à la CNIL, pour ses missions de contrôles sur place, la mise en œuvre d'une formation contentieuse, la création et l'animation du réseau des « correspondants informatiques et libertés » ; dix ETPT supplémentaires au CSA ; deux ETPT à la HALDE ; deux ETPT au Contrôleur général des lieux de privation de libertés ; un ETPT à la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Répartition par action des crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 308 en 2010



Source : d'après les données du rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010 « Direction de l'action du Gouvernement »

La **CNIL** consomme 17,73 % des crédits du programme, soit 14,27 millions d'euros en CP en 2010 ce qui représente 97 % de sa dotation votée en loi de finances initiale. Votre rapporteur spécial tient à souligner que **les missions de la commission n'ont cessé de s'étendre**. Ainsi, la loi du 12 juillet 2010¹, dite « Grenelle II », renforce le contrôle des dispositifs permettant de mesurer l'audience des panneaux publicitaires en les soumettant à l'autorisation préalable de la commission.

Cette dernière a donc poursuivi en 2010 ses nombreuses missions en réalisant notamment 308 contrôles, soit une augmentation de 14 % par rapport à l'année 2009. Elle a, en outre, reçu 5 781 déclarations entre le 1^{er} décembre 2010 et le 28 février 2011. En ce qui concerne le domaine de la vidéosurveillance², la CNIL a été destinataire de 1 557 déclarations sur la période, soit 25 % du total des déclarations déposées.

S'agissant du **Médiateur de la République** qui poursuit ses missions tout en mettant en œuvre une gestion rigoureuse de ses crédits, ces derniers ont été consommés à hauteur de 99 % par rapport à la prévision en loi de finances initiale, soit 11,9 millions d'euros en CP.

Quant à l'exécution budgétaire des crédits de la **HALDE**, celle-ci n'a consommé en 2009 ses crédits de paiement qu'à hauteur de 87 % du montant voté en loi de finances initiale, soit 11,01 millions d'euros, dont la moitié est représentée par les crédits hors dépenses de personnel (5,54 millions d'euros).

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

² Cette mission est appelée à croître en raison de l'adoption de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2) qui renforce le rôle de la CNIL en ce domaine.

Votre rapporteur spécial salue la réduction des dépenses de communication sans avoir remise en cause la qualité des campagnes d'information qu'elle doit réaliser au titre de sa mission¹. D'un montant de 841 105 euros en 2009, elles se sont élevées à 576 736 euros en 2010. La HALDE a en effet développé une stratégie alternative tendant à améliorer sa visibilité sur Internet et les réseaux sociaux.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté n'a consommé ses crédits en 2010, tous titres confondus, qu'à hauteur de 80 % des CP votés en loi de finances initiale (2,66 millions d'euros contre 3,34 millions d'euros). Cet écart provient principalement d'une moindre consommation en dépenses de personnel.

Quant à l'action « Autres autorités indépendantes », les crédits consommés en CP en 2010 s'élèvent à 87 % de la dotation initialement prévue, soit 2,07 millions d'euros en 2010. Cette action regroupe la CADA dont la Cour des comptes a souligné qu'elle constitue « *une structure bien organisée qui fonctionne de façon efficace pour un coût modeste*² » alors que les saisines ont augmenté de 10 % en 2010. Cette gestion à flux tendus ne saurait néanmoins occulter une certaine insuffisance de moyens humains qu'il conviendra de suivre avec une attention particulière. Ce constat peut être également formulé à l'égard du CCNE qui ne regroupe que trois ETPT. En revanche, votre rapporteur spécial salue la révision des moyens budgétaires de la commission nationale consultative des Droits de l'homme.

Enfin, les autorités relevant de l'action « **Sécurité et protection des libertés** », CNCIS, CCSDN et CNDS, ont consommé 81 % de leur dotation, soit 1,37 million d'euros. Elles n'ont pas vu leur périmètre évoluer en 2010.

b) ...À l'exception de certaines dépenses locatives

Si l'exécution budgétaire des AAI relevant du programme 308 est satisfaisante, votre rapporteur spécial réitère son constat quant à la nécessité de poursuivre les efforts de réduction des **dépenses affectées aux loyers pour certaines d'entre elles**.

Il déplore que les négociations relatives au loyer de la HALDE n'aient toujours pas abouti³. Il rappelle que les loyers et charges ont représenté 2,05 millions d'euros en 2010 contre 2,04 en 2009, soit un montant de 1 507 euros par m².

Quant aux charges immobilières de la CNIL, celles-ci se sont élevées à 2,5 millions d'euros en 2010, soit 48 % de son budget de fonctionnement. Le montant des charges de location au m² est de **716 euros**, soit bien au-delà de la norme de 400 euros. Votre rapporteur spécial relève que la CNIL a pris à bail en 2010 de nouveaux locaux situés à proximité de son bâtiment principal⁴.

¹ Cf. *action auprès des employeurs sur la prise en compte au travail des handicapés*.

² *Un million d'euros en 2010*.

³ *La proposition du propriétaire n'a pas été jugée suffisante*.

⁴ *12 rue Vivienne*.

Les conditions financières ont été validées par France Domaine, tant au regard du loyer acquitté qu'à celui du ratio d'occupation des mètres carrés disponibles par agent. En outre, la Commission a négocié l'insertion d'une clause de plafonnement pour l'indexation de son nouveau bail afin de maîtriser les dépenses budgétaires en matière d'immobilier.

Votre rapporteur spécial tient à saluer les efforts réalisés par le CSA, la Médiature et le contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Les dépenses immobilières du CSA ont représenté 41,94 % des crédits consommés en 2010. Votre rapporteur spécial prend acte de la diminution du loyer résultant de la renégociation en 2010 du loyer des locaux de la Tour Mirabeau. Cette économie est de l'ordre de 0,34 million d'euros. Le nouveau bail de neuf ans devrait permettre de réduire le budget locatif de un million d'euros sur la durée totale, avec l'application d'une franchise de loyers de quatorze mois. En conséquence, le loyer est ramené à 431 euros¹ par m² au lieu de 575 euros.

S'agissant du **Médiateur de la République**, celui-ci avait obtenu l'an dernier une réduction substantielle du montant locatif annuel. Les dépenses d'immobilier et frais liés se sont élevés en 2010 à 2,13 millions d'euros en CP. La Cour des comptes avait, sur ce point, souligné les « *évolutions favorables* » de la situation immobilière de la Médiature, dans une lettre du 1^{er} septembre 2009².

Par ailleurs, votre rapporteur spécial rappelle que le **contrôleur général des lieux de privation des libertés** acquitte un loyer annuel de 243 837 euros TTC dans le dix-neuvième arrondissement de Paris, site choisi afin de ne pas grever son budget de fonctionnement par des charges locatives trop onéreuses.

Enfin, en réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial sur l'état d'avancement du projet **de centre de Gouvernement** situé au 20 avenue de Ségur, dans le quinzième arrondissement, le Secrétaire général du Gouvernement, Serge Lasvignes, a précisé que la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) a été mandatée pour procéder à la définition du programme technique et fonctionnel du centre. Elle préparera un audit technique approfondi de l'immeuble et proposera un projet au Gouvernement à la fin de l'année 2011 ou au tout début de l'année 2012. Ce projet prévoit une occupation de 2 500 à 2 800 postes de travail avec un respect de la norme d'occupation édictée par l'Etat (12 m²/agent). Le regroupement de services du Premier ministre ainsi que de certaines AAI

¹ *Hors charge et hors taxe.*

² *La Cour écrit : « en prenant acte que vous (Le Médiateur de la République) avez tenté de mettre fin à cette situation dès votre nomination en 2004, la Cour constate qu'il n'a pas été possible d'envisager un déménagement compte tenu des conditions fixées par le bail et exprime sa satisfaction devant la renégociation substantielle des termes de celui-ci concernant les travaux engagés à la charge du propriétaire, la suppression du surloyer, le gel du loyer et la limitation de son indexation jusqu'en 2014 ».*

dans ce centre devrait permettre de générer des économies directes (par résiliation de prises à bail) et indirectes (notamment sur les dépenses de soutien logistique grâce aux mutualisations de moyens entre services).

2. La poursuite de la performance

Votre rapporteur spécial salue à nouveau **l'augmentation du taux de traitement de 21 % des réclamations de la HALDE** en 2010 par rapport en 2009. La Haute autorité poursuit le même rythme que l'an dernier. Cet accroissement s'explique en partie grâce au **développement du réseau de correspondants locaux**. On dénombre cent trente installations de tels correspondants en 2010. Cet ancrage territorial tend à démultiplier l'action de la HALDE par un accueil physique dans les départements des victimes de discrimination.

Votre rapporteur spécial se félicite de la poursuite des bons résultats du Médiateur de la République. Après avoir réduit de vingt-cinq jours en 2009 le délai moyen d'instruction des dossiers, le Médiateur est parvenu à diminuer à nouveau ce délai de quinze jours en 2010, sans nuire à l'attention et à la qualité de l'examen qu'il leur consacre. Il renouvelle cette performance dans un contexte constant d'augmentation du nombre des saisines et d'élargissement de son périmètre d'intervention depuis l'intégration du nouveau pôle dédié aux questions relatives au domaine de la santé en 2009.

Enfin, votre rapporteur spécial salue le travail effectué par les services du **contrôleur général des lieux de privation de liberté**. Jean-Marie Delarue a fait montre d'un réel souci de préservation des finances publiques en déclarant, lors de son audition par votre rapporteur spécial, qu'il souhaitait l'avènement d'« *un Etat modeste* ». Fin 2010, il a visité trois cent cinquante-quatre établissements depuis juin 2008. S'il n'a pas atteint l'objectif des cent cinquante visites annuelles en 2010 mais seulement cent quarante, c'est en raison de la visite d'établissements majeurs et de l'allongement de la durée des visites. Il a pu également commencer en 2010 des contre-visites afin de constater l'évolution de la situation. Votre rapporteur spécial considère qu'il serait pertinent, afin de juger de la portée de l'action du contrôleur, qu'un nouvel indicateur soit créé visant à mesurer le pourcentage des recommandations suivies par le Gouvernement.

Enfin, **le CSA poursuit le programme de déploiement** de la couverture de la télévision numérique terrestre, atteignant ainsi fin 2010 un taux de couverture de 93,8 % de la population au lieu de 92 %. 464 nouveaux émetteurs ont été ainsi installés l'année dernière.

**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 »**

**Mmes Marie-Hélène des Esgaulx et Fabienne Keller,
MM. Gérard Miquel et François Fortassin, rapporteurs spéciaux**

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION	133
A. UNE STABILISATION BIENVENUE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE	133
B. LE POIDS DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR	133
C. LA PROGRAMMATION TRIENNALE.....	134
D. UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DES DÉPENSES FISCALES.....	134
E. LA PERSISTANCE DE FINANCEMENTS EXTRA-BUDGÉTAIRES IMPORTANTS	135
II. LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »	136
A. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT »	136
1. <i>Un programme qui finance une multitude de projets</i>	136
2. <i>Une organisation budgétaire qui ne facilite pas la consommation des crédits</i>	137
3. <i>La soutenabilité compromise de l'AFITF</i>	139
4. <i>RFF : des résultats positifs en 2010 mais sans doute non pérennes</i>	140
5. <i>VNF et l'EPSF : une faible contrainte financière</i>	141
6. <i>Une performance contrastée</i>	143
B. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »	144
1. <i>Une exécution relativement satisfaisante grâce à la fongibilité</i>	144
2. <i>Le « permis à un euro par jour » : une réserve de crédits ?</i>	146
3. <i>Une amélioration réelle de la sécurité routière</i>	147
C. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »	147
1. <i>Une consommation élevée des CP, mais au détriment de l'investissement</i>	147
2. <i>Une performance assez satisfaisante</i>	149

D. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »	150
1. Une bonne consommation des crédits.....	150
2. La situation financière de Météo France reste fragile, malgré des améliorations en 2010.....	150
3. Des performances mitigées	151
E. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ ».....	152
1. Une légère sous-consommation des crédits	152
2. La mise en œuvre des mesures issues du Grenelle de l'environnement	154
3. L'exécution budgétaire des Agences de l'eau en 2010 : des progrès en faveur de la mise en œuvre de la directive « eaux résiduaires urbaines » (ERU), au prix de dépenses importantes	154
4. Une progression des dépenses de l'ONEMA	155
5. Des performances mitigées selon les domaines d'action	156
F. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE ».....	157
1. Une bonne consommation des crédits.....	157
2. L'année 2010 s'est traduite par de réels progrès en termes de gestion et de situation financière.....	158
3. Des performances globalement satisfaisantes	159
G. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »	159
1. Une ouverture de crédits supérieure à la prévision budgétaire	159
2. L'impact de la tempête Xynthia et des inondations dans le Var sur l'exécution budgétaire 2010.....	161
3. Une hausse des effectifs pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement	161
4. Des progrès dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).....	162
5. Des performances encore décevantes au regard des efforts accomplis.....	162
H. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE ET APRÈS-MINES »	164
1. Une ouverture de crédits inférieure à la prévision budgétaire initiale	164
2. La gestion des crédits consacrés à l'après-mines	166
3. Des efforts importants pour améliorer la qualité de l'air	167
4. Des performances encourageantes	168
I. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »	168
1. Un périmètre insatisfaisant du point de vue de la LOLF	168
2. L'exécution du schéma d'emplois ministériel	170
3. La problématique des loyers budgétaires	170
4. Des difficultés d'exécution dans le domaine informatique.....	171
5. Des performances encore marquées par la réorganisation administrative	171
J. LES PROGRAMMES TEMPORAIRES RELATIFS À LA GESTION DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR.....	172
1. Le programme 319 « Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte »	172
2. Le programme 320 « Transport et urbanisme durables »	173
3. Le programme 321 « Véhicule du futur »	174
4. Des dispositifs originaux qui contreviennent à l'esprit de la LOLF.....	175

III. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	177
A. UN EXCÉDENT EN TROMPE-L'OEIL	177
1. <i>Un excédent d'exploitation lié à une comptabilisation en droits constatés</i>	177
2. <i>Une gestion facilitée par des ambiguïtés persistantes au regard de la LOLF</i>	178
B. LES DÉTERMINANTS DU SOLDE : BAISSÉ DES RECETTES, STABILITÉ DES DÉPENSES.....	179
1. <i>Une évolution décevante des recettes du fait de la stabilité du trafic</i>	179
2. <i>Des dépenses de fonctionnement dynamiques, au détriment de l'investissement</i>	181
3. <i>Un endettement de plus en plus préoccupant</i>	183
4. <i>Quelle crédibilité de la programmation triennale ?</i>	183
C. UN MEILLEUR PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE	184
1. <i>Des résultats relativement hétérogènes</i>	184
2. <i>La poursuite de la modernisation de la gestion</i>	185
IV. LES COMPTES SPÉCIAUX	186
A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »	186
1. <i>Une architecture à la fois complexe et lacunaire mais rationalisée en 2011</i>	186
2. <i>Une programmation budgétaire inopérante en raison de reports chroniques et très élevés</i>	188
3. <i>Une amélioration seulement ponctuelle de la performance ?</i>	189
B. LE COMPTE D'AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES.....	191
1. <i>Un dispositif rénové à deux reprises et complété par la « prime à la casse »</i>	191
2. <i>La confirmation d'un déficit de grande ampleur</i>	194
3. <i>Une politique publique trop généreuse au regard de ses effets</i>	195
4. <i>Un circuit budgétaire non conforme à la LOLF</i>	197

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION

A. UNE STABILISATION BIENVENUE DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

Après avoir fait l'objet d'importantes modifications d'architecture budgétaire en 2009, qui avaient concerné tous les programmes à l'exception des programmes 159 « Information géographique et cartographique », 170 « Météorologie » et 205 « Sécurité et affaires maritimes », **le périmètre de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » (EDAD) s'est stabilisé en 2010.**

Les crédits ouverts pour la mission se sont élevés en 2010 à **17,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 15,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit respectivement + 18,3 % et + 21,7 % par rapport à 2009.

Comme les années précédentes, le décalage important qui existe entre les crédits votés en loi de finances initiale (LFI) et les crédits effectivement ouverts, qui représente 7,58 milliards d'euros en AE et 5,66 milliards d'euros en CP en 2010, est essentiellement dû au rattachement de **fonds de concours** ainsi qu'à d'importants **reports** sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports ».

Au final, le **taux de consommation** des crédits ouverts de la mission (en incluant les trois programmes relatifs aux investissements d'avenir) s'élève à **86,2 % en AE et 97,7 % en CP.**

B. LE POIDS DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

En 2010, l'écart substantiel entre crédits votés et ouverts s'explique également par le poids des investissements d'avenir, puisque 3,6 milliards d'euros ont été ouverts à ce titre sur la mission, dans le cadre de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010. En incluant les trois programmes correspondants, **le volume budgétaire de la mission a ainsi augmenté de 34 %.**

En conséquence, le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes pour 2010 s'est enrichi en cours d'exécution de **trois nouveaux programmes**, qui ne figuraient pas dans le projet annuel de performances pour 2010 :

- le **programme 319 « Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte »**, à hauteur de 1,6 milliard d'euros ;
- le **programme 320 « Transport et urbanismes durables » pour l'action « ville de demain »**, à hauteur de 1 milliard d'euros ;
- le **programme 321 « Véhicule du futur »**, pour 1 milliard d'euros.

Ainsi que le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission, « *les investissements d'avenir, qui répondent à une nouvelle exigence d'un retour financier pour l'Etat, ont un dispositif de gestion propre mais **cette originalité ne doit pas nuire à la cohérence des politiques publiques**, en particulier à l'effort de présentation de ces dernières au Parlement lors des votes de lois de finances et au pilotage par les ministères compétents, que la LOLF a renforcés* ».

C. LA PROGRAMMATION TRIENNALE

La loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 prévoit, pour la mission EDAD, un plafond en CP de 9,92 milliards d'euros pour 2009, 10,17 milliards d'euros pour 2010 et 9,17 milliards d'euros pour 2011.

Les moyens budgétaires du ministère, après deux années de forte hausse en 2009 et 2010, accélérée par la mise en œuvre du plan de relance, qui s'est achevée fin 2010, connaîtront un palier sur la période 2011-2013, à travers une baisse limitée des moyens affectés.

Ainsi, les crédits de la mission s'établiront, comme indiqué lors du débat d'orientation sur les finances publiques de juin 2010, à **8,82 milliards d'euros en 2011, 8,77 milliards d'euros en 2012 et 8,70 milliards d'euros en 2013.**

Ainsi qu'il est précisé plus loin, cette légère diminution ne garantit pas pour autant la soutenabilité du financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), principal opérateur de la mission. **Son financement paraît en effet structurellement déséquilibré**, les perspectives de recettes ne permettant pas de couvrir des engagements et « restes à payer » croissants.

D. UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales de la mission, évaluées à **4 milliards d'euros** en LFI, restent élevées. Pour mémoire, le total des dépenses fiscales atteint 74,8 milliards d'euros en 2010. La mission EDAD figure ainsi au huitième rang parmi les 48 missions de la loi de finances initiale pour 2010. Le montant des dépenses fiscales de la mission a augmenté entre 2009 et 2010 **de presque 50 %** (2,67 milliards d'euros dans le PLF 2009). Aucune dépense fiscale de la mission n'a été supprimée en 2010, à l'exception du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant de flottes de transport.

Les **cinq principales dépenses fiscales** de la mission sont les suivantes :

- le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable, dit **CIDD**, qui a représenté un coût de **2,6 milliards d'euros** en 2010 ;

- le **remboursement d'une fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers, pour un coût de 330 millions d'euros ;

- **l'exonération de taxe intérieure de consommation (TIC)** sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur, qui a coûté 200 millions d'euros ;

- le **taux réduit de TIC pour le gazole** utilisé par les engins fonctionnant à l'arrêt, pour un coût de 75 millions d'euros ;

- le **taux réduit de TIC sur le gaz de pétrole liquéfié (GPL)**, à hauteur de 41 millions d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux observent cependant avec satisfaction que le **coût du CIDD a diminué de 200 millions d'euros entre 2009 et 2010**, et relèvent que la baisse de cette dépense fiscale devrait se poursuivre et s'amplifier à partir de 2011, du fait des mesures de réduction adoptées dans la dernière loi de finances rectificative pour 2009 ainsi que dans le cadre de la loi de finances pour 2011.

D'après la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, le CIDD serait d'ailleurs l'unique dépense fiscale à enregistrer une réduction notable en 2011, ce qui permettrait de ramener le montant des dépenses fiscales de la mission à 2,92 milliards d'euros en 2011.

Au surplus, vos rapporteurs spéciaux soulignent que la loi de finances pour 2011 a introduit un **indicateur de performance relatif à l'évaluation du coût du CIDD** dans le projet annuel de performances, ce qui devrait permettre d'améliorer sensiblement l'information du Parlement en la matière.

Pour autant, comme le relève la Cour des comptes, **le chiffrage des dépenses fiscales de la mission demeure lacunaire**. Cette situation n'est pas satisfaisante et doit être améliorée. En effet, cette lacune rend impossible l'évaluation de ces dispositifs dérogatoires, de leur utilisation, du nombre de bénéficiaires et de leur efficacité, ce qui est contraire à l'esprit de la LOLF.

E. LA PERSISTANCE DE FINANCEMENTS EXTRA-BUDGÉTAIRES IMPORTANTS

Par ailleurs, les ressources extra-budgétaires de la mission EDAD, évaluées à **1,4 milliard d'euros** par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, restent conséquentes, principalement du fait de deux opérateurs :

- l'AFITF, qui bénéficie de redevances, taxes et amendes ;

- l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dont la majorité des ressources (488,8 millions d'euros) est issue d'une fraction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), alors qu'une fraction minoritaire (17,6 %) provient d'une dotation budgétaire.

II. LA MISSION « ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES »

A. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT »

1. Un programme qui finance une multitude de projets

Le programme 203, de loin le plus important de la mission en termes de volume budgétaire avec **environ 51 % des AE et CP de la mission hors investissements d'avenir**, regroupe l'essentiel des crédits dévolus aux infrastructures de transport en privilégiant une approche multimodale, conformément aux orientations du Grenelle de l'environnement. Parmi les principaux projets financés ou achevés en 2010, il convient de relever :

- en matière **ferroviaire**, le démarrage des travaux de la seconde phase de la LGV Est, la remise des offres du contrat de partenariat de la LGV Bretagne-Pays de Loire, le renouvellement de 1 100 km de voies, une première traduction (encore timorée) de l'engagement national pour le fret ferroviaire et la signature en décembre 2010, par l'Etat et la SNCF, de la convention triennale sur l'exploitation des trains d'équilibre du territoire¹ ;

- le lancement par Voies navigables de France (VNF) du contrat de partenariat pour le **renouvellement de 29 barrages manuels** dans les bassins de l'Aisne et de la Meuse et l'augmentation de 50 % de l'« aide à la pince » dans le cadre du transport combiné ferroviaire et fluvial ;

- dans le domaine **routier**, la mise en œuvre du plan de sécurisation des tunnels routiers d'Ile-de-France, la mise en service d'une soixantaine d'opérations sur le réseau national (soit environ 200 km) et de trois sections significatives du réseau autoroutier concédé, ou l'avancement de la procédure de dévolution du contrat de partenariat sur l'éco-redevance poids lourds ;

- la poursuite de la **modernisation des ports** – malgré des tensions sociales fortes mais localisées –, avec le transfert des outillages à des opérateurs privés dans la plupart des ports et l'ouverture des négociations sur les transferts des personnels de manutention ;

¹ Qui s'est notamment traduite par la création, dans la loi de finances pour 2011, d'un nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Services nationaux de transport conventionné de voyageurs ».

- la signature¹, le 14 janvier 2010, du contrat de partenariat pour le financement, la construction, l'entretien, la maintenance et la gestion de **63 nouveaux centres d'entretien et d'intervention routiers**, dans le cadre de la restructuration du réseau routier national ;

- et la poursuite des engagements financiers pris en 2009 sur **52 projets de transport collectif en site propre**, la participation de l'Etat s'élevant au total à 810 millions d'euros.

2. Une organisation budgétaire qui ne facilite pas la consommation des crédits

Comme en 2009, l'exécution du programme 203 s'est en particulier caractérisée par les éléments suivants :

1) Le **rattachement de fonds de concours pour des montants élevés** mais inférieurs aux prévisions et à ceux de 2009, en provenance de l'AFITF et des collectivités territoriales. Ils ont augmenté de 2,08 milliards d'euros en AE et de 1,63 milliard d'euros en CP (contre 2,1 milliards d'euros en 2009) le volume des crédits ouverts en LFI. Dans l'ensemble, **l'ouverture des fonds de concours est intervenue de manière plus régulière** au cours de l'exercice qu'en 2009, quoique parfois tardive² voire début 2011³, ce qui a pu perturber la gestion budgétaire et nuire à la consommation des crédits.

2) L'affectation d'un montant élevé de **dépenses fiscales** (535 millions d'euros), même s'il diminue par rapport à 2009 compte tenu de la suppression, dans le cadre de la réforme de cet impôt, du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur des entreprises disposant de flottes de transport. **Vos rapporteurs spéciaux continuent de déplorer les lacunes habituellement constatées** sur les objectifs de politique publique que sous-tendent ces dépenses, leur chiffrage parfois approximatif ou occulté, et surtout l'évaluation de leur efficacité, totalement absente.

3) Dans le cadre du **plan de relance**, deux **transferts**, à hauteur de 40 millions d'euros en CP, ont été réalisés à partir du programme 315 pour des opérations d'entretien routier et d'aménagement portuaire, l'intégralité des AE (165 millions d'euros) ayant été ouverte en 2009. L'essentiel de la contribution du programme 315 à la politique des transports, pour financer des opérations retenues par le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIACT) du 2 février 2009, s'est toutefois traduit par le versement d'une **subvention complémentaire et de crédits d'intervention à l'AFITF** (374 millions d'euros en 2009 et 331 millions

¹ Avec un groupement constitué de DV Construction SA, Exprim SAS et des fonds d'investissement FIDEPPP et DIF.

² Par exemple, 613 millions d'euros en AE ouverts le 2 août et 345 millions d'euros de CP ouverts le 14 octobre.

³ 9,07 millions d'euros en AE et 2,61 millions d'euros en CP ouverts en janvier 2011.

d'euros en 2010¹) et à VNF (100 millions d'euros en AE et CP, en deux fractions égales en 2009 et 2010, pour des actions de reconstruction et d'entretien de barrages).

4) La **contractualisation** d'un volume important de crédits au travers des contrats de partenariat public-privé, et surtout des contrats conclus avec les régions : contrats de plan Etat-régions pour 2000-2006 (en voie d'achèvement), contrats de projets pour 2007-2013 et programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI). S'agissant des contrats de projets, le financement global de l'Etat s'élève à 3,68 milliards d'euros² et le taux de réalisation du volet relatif aux transports, de 52,3 % fin 2010, était plutôt satisfaisant car proche du taux théorique.

5) Enfin, des **reports massifs de crédits** d'un exercice sur l'autre, en particulier d'AE pour lesquelles ils atteignent 2,08 milliards d'euros.

Il résulte de ces mouvements un taux de consommation élevé des crédits inscrits en LFI (fonds de concours et attributions de produits inclus), mais **médiocre si on le rapporte aux crédits effectivement ouverts**. La consommation des AE s'est même dégradée (73,4 %, contre 76,8 % en 2009), mais celle des CP a progressé. Il reste que le **phénomène des reports de crédits ne fait que s'auto-entretenir**.

Exécution des crédits du programme 203 « Infrastructures et services de transport »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	6 251 475 107	6 216 764 604
Arrêté de report	2 080 560 865	570 649 059
Décret d'avance	- 150 410 345	- 153 599 231
Décret de transfert (montant net)	- 4 420 587	37 892 413
Loi de finances rectificative	- 90 650 440	- 89 489 301
Fonds de concours et attribution de produits	2 076 536 579	1 632 207 753
Total des ouvertures et annulations nettes	3 911 616 072	1 997 660 693
Crédits ouverts	8 308 276 179	6 310 614 844
Crédits consommés	6 098 431 755	6 039 004 676
Rappel des crédits consommés en 2009	7 087 890 451	6 582 434 384
Taux de consommation des crédits de LFI (FDC et ADP inclus)	97,5 %	97,1 %
Taux de consommation des crédits ouverts	73,4 %	95,7 %
Rappel du taux de consommation en 2009	76,8 %	91,8 %

FDC et ADP : 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 2010

¹ Soit 705 millions d'euros au total, dont 335 millions d'euros consacrés au réseau routier national, 300 millions d'euros au développement et à la régénération du réseau ferroviaire et 50 millions d'euros pour compléter la subvention budgétaire de l'AFITF.

² Dont 401,2 millions d'euros d'AE et 318,5 millions d'euros de CP mis en place par l'AFITF en 2010.

3. La soutenabilité compromise de l'AFITF

Les tendances constatées par vos rapporteurs spéciaux pour l'exercice 2009 se sont confirmées en 2010 : **l'AFITF n'a pas les moyens de ses ambitions et RFF est au cœur d'un modèle économique du secteur ferroviaire aujourd'hui très tendu**. A l'inverse, les deux autres opérateurs du programme, VNF et l'Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), ne sont pas confrontés aux mêmes difficultés, voire bénéficient d'une certaine aisance.

La situation financière de l'AFITF est assez inquiétante et traduit en partie les ambiguïtés qui ont présidé à sa création. Compte tenu d'une baisse de ses recettes de 17,7 % par rapport à l'exercice 2009, **l'Agence a dû réduire son volume d'intervention de 10,1 %** par rapport au budget prévisionnel, malgré le soutien apporté par le plan de relance, et reporter le remboursement de l'avance de 143 millions d'euros consentie par France Trésor en 2009. L'AFITF a *in fine* enregistré un **déficit d'exploitation de 38 millions d'euros**, qui a été prélevée sur le fonds de roulement.

Certes ce déséquilibre est essentiellement lié à la baisse des recettes prélevées sur le produit des amendes forfaitaires des radars, à hauteur de 25 millions d'euros, et au report à 2011 du versement de la soulte de 400 millions d'euros liée à l'entrée en concession de l'autoroute A 63. De même, la diminution de 22,3 % de la subvention globale de l'Etat avait été anticipée en LFI. Selon la Cour des comptes, la subvention complémentaire au titre du plan de relance a été versée « *anormalement tard* » en cours d'exercice, ce qui a conduit l'AFITF à réaliser une avance pour assurer le financement des maîtres d'ouvrage.

Mais à plus long terme, « le compte n'y est pas » : la subvention de l'Etat est nécessairement contrainte par le cadrage global des dépenses publiques, et la fraction de l'éco-redevance sur les poids lourds, appelée à se substituer à la subvention budgétaire, sera moindre qu'escomptée¹ et reportée, au mieux, à début 2013.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission, la Cour des comptes relève que les engagements de dépenses de l'AFITF sont nettement supérieurs à ses recettes. Selon le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) pour 2009, les restes à payer s'élèveraient à 7 milliards d'euros sur la période 2005-2009 et à **plus de 24 milliards d'euros en 2014**, sans assurance de financements correspondants. **L'évolution de ces restes à payer constitue donc « un facteur de risque important et grandissant »**.

¹ Ainsi que l'a précisé Daniel Bursaux, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, lors de la table ronde organisée par la commission des finances le 16 février 2011, ce produit serait compris entre 750 et 800 millions d'euros, sur un rendement brut de 1,2 milliard d'euros.

L'AFITF a néanmoins correctement rempli son rôle en **consacrant 64 % de ses CP aux modes de transport alternatifs à la route**. Comme en 2009, les 331 millions d'euros de CP mis en place dans le cadre du plan de relance ont permis d'accélérer plusieurs projets existants, notamment dans le domaine routier (PDMI et sécurisation des tunnels routiers d'Ile-de-France). Celui-ci a mobilisé plus de 60 % de l'enveloppe en 2010 (et 51 % des AE sur 2009-2010), ce qui a conduit à un infléchissement temporaire du report modal.

Budgets prévisionnel et réalisé de l'AFITF en 2010

(en millions d'euros)

Recettes	Exécution 2009	Budget prévisionnel 2010	Exécution 2010
Redevance domaniale autoroutière	180	185	186
Taxe d'aménagement du territoire	528	535	539
Produit des amendes des radars	115	180	126
Subvention budgétaire programme 203	1 229	915	915
Subvention budgétaire programme 315	374	331	331
Avance du Trésor	143	0	0
Produits exceptionnels	8	400	24
Total	2 577	2 546	2 121
Dépenses (hors frais de fonctionnement)			
Opérations du CIADT	794	1 651	1 547
Dont : routes	166	498	527
Ferroviaire et combiné	628	905	818
Maritime et portuaire		57	32
Fluvial		65	38
Transports collectifs		126	132
CPER, contrats de projet et PDMI	1 259	701	563
Dont : routes	618	384	244
Fer et combiné	334	236	236
Maritime et portuaire	40	23	21
Fluvial	7	3	7
Transports collectifs	259	54	54
Autres investissements (hors contrats)	779	47	46
Total	2 833	2 399	2 157

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2010

4. RFF : des résultats positifs en 2010 mais sans doute non pérennes

Conformément au contrat de performance conclu le 3 novembre 2008, qui a anticipé la réforme de la tarification des péages effective depuis le 13 décembre 2009, la subvention de l'Etat à RFF est liée aux trois branches du transport ferroviaire (TER, Corail et fret) dont le coût complet d'utilisation du réseau ferré n'est pas couvert par les péages perçus par RFF. Un montant global de **2 478,2 millions d'euros** a ainsi été versé au titre des trois composantes de la subvention.

Malgré des relations parfois conflictuelles avec la SNCF et l'Etat sur les paramètres de son équilibre financier (subvention, péages perçus et rémunération de la SNCF pour ses prestations d'entretien des voies au titre de la convention de gestion), **l'établissement est parvenu à dégager des résultats positifs en 2010**, avec une hausse du chiffre d'affaires comme des investissements de rénovation du réseau, et une légère baisse de l'endettement net. Le résultat net a cependant diminué de 35 %.

Pour autant, ces résultats ne garantissent pas la soutenabilité de RFF, dont l'activité s'inscrit dans un contexte d'ouverture croissante à la concurrence et un modèle économique « tendu » pendant plusieurs années, car soumis à un **risque d'« effet de ciseaux »**. Ce risque tient à une diminution tendancielle de la rentabilité des TGV, aux capacités limitées de développement de la clientèle compte tenu du rythme de construction des nouvelles LGV, à la probable remontée des taux d'intérêt, qui pèse sur la dette, et à l'effort nécessaire de régénération du réseau, dont le coût est en partie tributaire des conditions de rémunération et de travail des cheminots.

Principales données sur les comptes de RFF en 2009 et 2010

(en millions d'euros)

	2009	2010	Variation
Chiffres d'affaires <i>pro forma</i>	4 421	4 637	+ 4,9 %
Recettes totales	5 607	5 587	- 0,3 %
Résultat opérationnel courant	1 586	1 491	- 6,0 %
Résultat net	304	197	- 35,2 %
Cash-flow net opérationnel	2 368	2 292	- 3,2 %
Dette financière nette	28 993	28 664	- 1,1 %
Investissements	3 296	3 212	- 2,5 %
Dont rénovation du réseau	1 639	1 705	+ 4,0 %

Sources : communiqué de presse de RFF du 7 avril 2011, rapport annuel

5. VNF et l'EPSF : une faible contrainte financière

VNF a bénéficié en 2010 d'une subvention pour charges de service public d'un montant global de **104,96 millions d'euros**, dont 50 millions d'euros au titre du plan de relance et 4,96 millions d'euros pour le fonctionnement des services de l'Etat mis à disposition de l'établissement. Les ressources propres de VNF (116 millions d'euros) ont été très supérieures aux prévisions et l'exercice s'est traduit par un **excédent de 32,46 millions d'euros**, après un prélèvement de faible montant sur le fonds de roulement (3,2 millions d'euros, au lieu des 20,4 millions d'euros inscrits dans le budget prévisionnel).

Comme en 2009, **VNF a employé moins d'effectifs que prévu en LFI, soit 4 563 ETPT** (4 689 en 2009), dont 4 181 rémunérés par l'Etat. En revanche, les emplois rémunérés par VNF, s'ils sont inférieurs aux

prévisions de la LFI (382 ETPT contre 397 ETPT prévus), sont sensiblement supérieurs aux effectifs de 2009 (344 ETPT) et comprennent 18 emplois hors plafond, alors qu'aucun n'était inscrit en 2009. **Vos rapporteurs spéciaux rappellent que les opérateurs doivent être soumis à la même discipline que l'Etat** en matière de gestion prévisionnelle des effectifs et que ne doit pas s'amorcer une logique de « vases communicants ».

Au total, les dépenses de VNF se sont élevées à **362,3 millions d'euros**, dont plus de 80 % dédiés aux infrastructures et au canal Seine-Nord Europe, soit un peu moins de 86 % de l'enveloppe prévue en LFI.

L'EPSF, établi à Amiens et qui exerce les fonctions dévolues à l'autorité nationale de sécurité ferroviaire au sens de la directive sur la sécurité ferroviaire 2004/49/CE¹, ne bénéficie **d'aucune subvention budgétaire**. Il est financé 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. Il a ainsi perçu **13,57 millions d'euros de ressources propres** en 2010, soit un montant inférieur de 13,1 % aux prévisions, imputable au droit de sécurité².

L'opérateur a cependant employé **101 ETPT** (intégralement sous plafond) au lieu des 110 prévus en LFI, et ses charges de fonctionnement se sont révélées inférieures de 11 % aux prévisions³. L'EPSF a ainsi dégagé un **excédent de 1,7 million d'euros** (contre 2,3 millions d'euros prévus) et abondé son fonds de roulement à hauteur de 1,52 million d'euros.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que l'établissement est *a priori* bien géré mais **pourrait, à terme, apparaître comme un « îlot de prospérité »** dans la disette budgétaire. Le barème de ses recettes doit donc être mieux calibré par le ministère de tutelle, et son budget établi avec davantage de rigueur.

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.

² Cette baisse des recettes est liée à l'absence de paiements des droits dus sur la redevance d'accès au réseau Transilien, à un trafic inférieur à celui estimé par RFF mi-2009 et au décalage de perception d'une partie des droits, liée à la réforme du barème des redevances de RFF.

³ A cet égard, vos rapporteurs spéciaux doutent de la pertinence d'une des justifications avancées par le RAP, tenant au moindre niveau des charges sur le site d'Amiens. Le transfert sur ce site a en effet été réalisé en avril 2009, ce qui laissait largement le temps d'évaluer plus précisément les charges de fonctionnement courant en vue du budget prévisionnel de 2010.

6. Une performance contrastée

La performance du programme, restituée par quatre objectifs et onze indicateurs¹, se révèle **contrastée**. Des résultats **positifs**, en partie liés à la crise et au plan de relance, sont ainsi enregistrés dans les domaines suivants :

- **l'évolution des coûts de construction** des projets, en particulier pour les opérations routières mises en service sur le réseau non concédé, dont les coûts ont diminué de 7 % en moyenne alors qu'une stabilité était anticipée². Ces données reflètent cependant un des impacts de la crise ;

- le **coût kilométrique moyen des opérations de régénération** du réseau ferroviaire, qui est passé sous la barre du million d'euros par kilomètre, le plan de relance ayant essentiellement porté sur des lignes régionales dont les coûts sont plus faibles³ ;

- **l'état des ouvrages routiers**, sauf pour les ouvrages d'art. A titre d'exemple, 85 % des chaussées du réseau routier non concédé sont considérées comme en bon état structurel, contre 84 % en 2009, cette proportion remontant à 97 % pour le réseau concédé (pour une prévision de 95 %). **Vos rapporteurs spéciaux constatent cependant que le réseau concédé est dans l'ensemble en bien meilleur état que le réseau non concédé** : malgré les moyens supplémentaires du plan de relance (115 millions d'euros en 2009), le niveau de qualité du réseau public est sur ce point sensiblement inférieur à celui du réseau privé ;

- et le **contrôle des transports routiers** : le taux de contrôle des transports de matières dangereuses s'est ainsi établi à 6,5 %, pour une prévision de 4,3 %, et le nombre constaté d'infractions à la réglementation sociale européenne a augmenté de 2 %, pour une prévision de 2,7 %.

En revanche, et de manière sans doute plus préoccupante, la situation s'est **dégradée** sur les points suivants :

- **l'intérêt socio-économique** des projets mis en service. On ne peut cependant en extrapoler une réelle tendance, car ces résultats sont très sensibles au nombre et aux caractéristiques des opérations. Par exemple, la majorité des 32 projets routiers mis en service en 2010 sont de nature interurbaine et présentent une moindre rentabilité structurelle que les opérations urbaines ;

- le coût kilométrique moyen des opérations d'entretien du réseau ferroviaire, compte tenu de **l'intégration du coût de la réforme des agents**

¹ Par rapport à l'exécution de 2009, l'ancien indicateur 2.2 afférent à l'évolution du coût du dragage dans les ports autonomes a été supprimé, et l'actuel indicateur 2.2 sur l'état des ouvrages routiers a été étendu aux ouvrages ferroviaires.

² Le coût kilométrique a toutefois augmenté de 5,3 %, pour une prévision de 6,2 %.

³ L'amélioration traduit également une mesure prise par RFF pour maîtriser le coût des travaux : en accord avec les autorités organisatrices de transports, leur réalisation s'effectue autant que possible sous fermeture à la circulation.

de la SNCF, qui avait été initialement exclue dans le projet annuel de performances ;

- la **qualité de service** des réseaux de transport terrestre, mesurée par la satisfaction des usagers sur le réseau routier – qui se situe toutefois à un niveau assez élevé, en particulier pour le réseau concédé (avec une note moyenne de 8,05/10) – ou le **retard moyen des trains de voyageurs**, dont la forte augmentation peut être imputée à certaines circonstances exceptionnelles (intempéries et grèves), mais pas exclusivement ;

- le recours aux **modes de transport alternatifs à la route**, notamment au **fret ferroviaire**, dont la part est passée de 9,9 % à 9,6 %, alors que la prévision portait sur 10,9 %. Toutefois la diminution du volume de transport combiné pour un euro d'aide n'est pas réellement significative, compte tenu de l'augmentation de 50 % de « l'aide à la pince » ;

- et la **compétitivité des ports français** sur leurs façades maritimes respectives, dont la part de marché moyenne est passée de 16,1 % en 2009 à 15 % en 2010. Lors de son audition par votre commission le 31 mai dernier, Thierry Mariani, secrétaire d'Etat chargé des transports, a cependant considéré que la réforme des ports, désormais presque achevée, justifie d'avoir confiance, mais que « *les huit prochains mois seront cruciaux : si le climat social s'apaise, nous retrouverons une crédibilité – et cela importe plus aujourd'hui que les investissements, car de ce côté les efforts nécessaires sont consentis : 2,4 milliards entre 2009 et 2013* ». De façon quelque peu paradoxale, la part de marché sur le trafic conteneurisé en Méditerranée a progressé, passant de 6,6 % à 7 %, mais il s'agit là d'une mince satisfaction. En effet, **un tel niveau peut être jugé particulièrement faible au regard des atouts géographiques et logistiques de Marseille.**

B. 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, financées par le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » (*cf. infra*).

1. Une exécution relativement satisfaisante grâce à la fongibilité

Le programme 207 est **faiblement doté** avec environ 61 millions d'euros en LFI, soit un montant proche de celui de 2009, et bénéficie marginalement de fonds de concours et attributions de produits. Les **2 704 ETPT** ayant œuvré à la mise en œuvre de ce programme sont financés sur l'action « miroir » du programme 217 de soutien (*cf. infra*).

Le niveau global d'exécution est satisfaisant avec des taux de consommation sensiblement équivalents à ceux de 2009, soit **89,7 % pour les AE et 99 % pour les CP**. Les reports d'AE ont été relativement importants (7,1 % des AE inscrites en LFI), mais des annulations pour un montant très proche ont été réalisées en loi de finances rectificative ou par décret d'avance. Au final, le solde des engagements non couverts par des paiements en fin d'exercice (9,8 millions d'euros) est en diminution par rapport au stock d'AE disponibles de fin 2009.

**Exécution des crédits du programme 207
« Sécurité et circulation routières »**

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	60 541 280	61 135 848
Arrêté de report	4 281 287	300 000
Décret d'avance	- 3 043 104	- 2 930 097
Décret de transfert	1 199	1 199
Loi de finances rectificative	- 1 279 894	- 1 267 197
Fonds de concours et attribution de produits	87 248	87 248
Total des ouvertures et annulations nettes	46 736	- 3 808 847
Crédits ouverts	60 488 016	57 227 001
Crédits consommés	54 255 246	56 662 463
Rappel des crédits consommés en 2009	59 348 834	59 589 056
Taux de consommation des crédits de LFI (FDC et ADP inclus)	89,6 %	92,7 %
Taux de consommation des crédits ouverts	89,7 %	99 %
Rappel du taux de consommation en 2009	89,2 %	99,2 %

FDC et ADP : 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 2010

Au sein des actions, on constate des **écarts importants entre crédits ouverts et consommés**, imputables à la régulation budgétaire comme à la fongibilité. La gestion infra-annuelle a ainsi privilégié, par redéploiements de crédits :

- les **actions nationales de communication** (15,6 millions d'euros de CP dépensés, soit 688 931 euros de plus que les crédits ouverts). Les principaux thèmes de campagne ont porté sur le risque routier en général (3,3 millions d'euros de CP), les deux-roues motorisés (3,25 millions d'euros) et les jeunes conducteurs ;

- la **formation** initiale des inspecteurs du permis de conduire et la formation continue des personnes en charge de l'éducation routière (828 229 euros de dépenses supplémentaires en CP) ;

- les **crédits de fonctionnement pour l'organisation des examens**, dont l'essentiel repose sur les frais de déplacement et de structure. L'écart entre crédits ouverts et dépensés s'établit ainsi à plus de 1,22 million d'euros.

L'ajustement a essentiellement porté sur :

- les études et les observatoires locaux des directions déconcentrées (écart négatif de 1,45 million d'euros en CP) ;

- le fonctionnement courant du programme et de la Délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) ;

- les crédits d'investissement délégués aux services déconcentrés pour la **rénovation et la construction de vingt centres d'examen**, qui atteignent toutefois un niveau d'engagements équivalent à celui de 2009 par mobilisation des AE reportées ;

- et le dispositif du « permis à un euro par jour », qui s'est une nouvelle fois révélé **largement surdoté en LFI**, ce qui a notamment permis d'abonder les crédits d'organisation des examens du permis de conduire.

2. Le « permis à un euro par jour » : une réserve de crédits ?

Vos rapporteurs spéciaux avaient anticipé une sur-dotation de ce dispositif lors de l'examen de la LFI, et un **amendement de réduction de crédits**, à hauteur de 1 011 200 euros, avait ainsi été adopté à leur initiative. Force est cependant de constater que l'optimisme budgétaire du MEDDTL a dépassé leurs prévisions, puisque **seule un peu plus de la moitié de la dotation inscrite en LFI a finalement été consommée** (soit 4,59 millions d'euros en CP). Trois facteurs expliquent cet écart :

- la faiblesse des taux d'intérêt à moyen terme, pour 1,82 million d'euros ;

- un nombre de dossiers financés inférieur aux prévisions (81 478 prêts, au lieu de 92 000 prévus), pour 830 000 euros ;

- et pour 1,79 million d'euros, le **retard dans le démarrage du dispositif de cautionnement**, dont la mise en place effective a été reportée à 2011¹.

S'il est effectivement difficile de réaliser des prévisions fiables sur le nombre de dossiers, les deux autres facteurs auraient pu être beaucoup mieux anticipés. **Vos rapporteurs spéciaux en viennent donc à se demander si cette sur-dotation n'a pas été volontaire**, pour mieux faire face à la régulation budgétaire. La dotation inscrite dans la LFI 2011, de 7,36 millions d'euros, repose cependant sur des hypothèses plus crédibles.

¹ La convention entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a été signée le 30 novembre 2009, mais celles entre la CDC et cinq établissements de crédit partenaires ne l'ont été qu'en juin 2010.

3. Une amélioration réelle de la sécurité routière

Alors que l'année 2009 avait été marquée par une stagnation de la sécurité routière, **les données de 2010 ont renoué avec la tendance antérieure à l'amélioration**. Le nombre de décès en France métropolitaine est ainsi passé sous la barre des 4 000, contre 4 273 en 2009, et le nombre de blessés hospitalisés à plus de 24 heures a fortement diminué, de près de 23 %, soit 25 672 personnes¹, ce qui est proche de la cible fixée pour 2012.

Les résultats sont moins satisfaisants pour le volet « éducation routière »². Si le taux de réussite des candidats au permis de conduire a légèrement progressé (58,2 %, contre 57,4 % en 2009), le coût unitaire d'obtention du permis de conduire, du point de vue de l'administration, a fortement augmenté (63,4 euros par permis, contre 59,4 euros en 2009). L'objectif de maîtrise de ce coût n'a donc pas été atteint, en raison de la baisse du nombre de permis délivrés et de la hausse des frais de fonctionnement liés à l'organisation des examens.

C. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

Comme en 2009, le programme 205 a été marqué par plusieurs réformes en 2010, avec la mise en œuvre de la refonte de l'administration de la mer décidée en juin 2009 (création de quatre directions interrégionales de la mer en métropole), la poursuite des travaux de transposition du paquet communautaire « Erika III » relatif à la sécurité maritime, la mise en place de l'École nationale supérieure maritime (par un décret du 28 septembre 2010) ou la création du centre opérationnel de la fonction garde-côtes. **3 014 ETPT** ont contribué à ce programme.

1. Une consommation élevée des CP, mais au détriment de l'investissement

L'exécution du programme en 2010 a été caractérisée par :

- des **reports substantiels d'AE** (21 millions d'euros), quoique moins élevés qu'en 2009 (27,2 millions d'euros), et l'annulation de la quasi-totalité de la réserve réglementaire ;

- **un taux de consommation des crédits plus élevé qu'en 2009 mais encore très insuffisant pour les AE** (84,5 %) ;

¹ Ces données ne sont cependant pas encore stabilisées.

² Les données relatives à l'implication des jeunes conducteurs dans les accidents corporels ne sont pas encore disponibles, et l'indicateur sur l'évolution de l'opinion et des comportements (baromètre gouvernemental) a été supprimé.

- comme pour l'ensemble de la mission, une **diminution sensible des attributions de produits et fonds de concours** par rapport à l'exercice 2009, de 11,4 % ;

- la mise à disposition du solde de 1,23 million d'euros en AE et CP au titre de **l'aide d'urgence aux marins-pêcheurs**, qui avait été décidée en 2008 pour un montant de 40 millions d'euros et dont la moitié avait été annulée mi-2009, compte tenu du rythme de remboursement par l'Agence de services et de paiement ;

- de nombreuses erreurs d'imputation comptable sur des titres ;

- un recours assez soutenu à la **fongibilité** entre actions et titres du programme, qui permet une meilleure consommation des crédits.

Exécution des crédits du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	134 448 446	137 143 575
Arrêté de report	20 965 764	3 756 450
Décret d'avance	- 4 801 379	- 5 156 390
Décret de transfert	435 000	435 000
Loi de finances rectificative	- 837 391	- 812 266
Fonds de concours et attribution de produits	3 725 516	3 725 516
Total des ouvertures et annulations nettes	19 487 510	1 948 310
Crédits ouverts	151 585 956	136 741 885
Crédits consommés	128 135 994	133 250 653
Rappel des crédits consommés en 2009	111 102 740	112 942 831
Taux de consommation des crédits de LFI (FDC et ADP inclus)	95,3 %	97,2 %
Taux de consommation des crédits ouverts	84,5 %	97,4 %
Rappel du taux de consommation en 2009	80,5 %	96,3 %

FDC et ADP : 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 2010

Vos rapporteurs spéciaux déplorent que les dépenses de fonctionnement (hors charges de personnel) et d'intervention aient été largement supérieures au montant de la LFI après régulation, au détriment de l'investissement¹. Comme en 2009, la fongibilité entre actions s'est exercée au profit de l'action 2 « Gens de mer et enseignement maritime »

¹ Les crédits d'investissement consommés n'ont ainsi représenté que 53,5 % des AE et 71,4 % des CP ouverts sur ce titre, alors que les dépenses de fonctionnement ont excédé les AE et CP ouverts de, respectivement, 3,46 millions d'euros (13,3 %) et 2,5 millions d'euros (9,1 %). Le montant consommé des CP de fonctionnement est cependant légèrement inférieur à celui consommé en 2009.

pour un montant de 900 000 euros, de l'action 3 « Flotte de commerce » pour 1,8 million d'euros, et d'une opération immobilière¹ (dont les AE avaient déjà été engagées) imputée sur l'action 5 de soutien au programme.

2. Une performance assez satisfaisante

La performance du programme est globalement supérieure à celle enregistrée en 2009, dans ses trois composantes que sont la sécurité maritime et la protection de l'environnement, la promotion de l'emploi maritime et de la flotte de commerce, et le contrôle des activités. On constate ainsi que :

- le **ratio des personnes sauvées** après une opération de sauvetage coordonnée par les centres régionaux d'opérations de surveillance et de sauvetage (CROSS), qui avait été affecté en 2009 par le crash de l'avion de la Yéménia Airways au large des Comores, est fortement remonté pour s'établir à **98,5 %**. Le ministère attribue notamment cette efficacité aux investissements réalisés depuis 2007 dans le cadre du plan de modernisation des CROSS² ;

- le **taux d'identification des navires à l'origine de rejets illicites et polluants** a nettement progressé pour s'établir à 14,7 %, après 10,3 % en 2009. En revanche le taux de contrôle de navires étrangers faisant escale dans les ports français a quelque peu diminué (25,8 %) tout en demeurant supérieur à la cible fixée pour 2011 (25 %) ;

- **la crise économique a eu un impact relativement limité sur l'insertion professionnelle** des diplômés et brevetés de l'enseignement professionnel maritime. Leur taux d'activité dans le secteur maritime, qui avait fortement diminué en 2009 (83 %), est remonté à 84,3 % et se rapproche ainsi du niveau de 2008 (86,1 %). Au sein de cette population, les anciens élèves des écoles de la marine marchande confirment leur employabilité élevée avec un taux d'actifs de 97,7 %, très supérieur à la cible. Le nombre de marins français a quant à lui augmenté de 3,9 % (14 279 marins), mais reste inférieur au niveau de 2008 (15 010 marins) ;

- **la flotte de commerce sous pavillon français** (tous registres confondus) **peine à se développer**, avec 300 bâtiments de plus de 100 unités de jauge brute fin 2010, dont 216 affectés au transport de marchandises ou de passagers, comme en 2009. Vos rapporteurs spéciaux rappellent que le Registre international français (RIF) a été inscrit parmi les **pavillons de complaisance** par la Fédération internationale des transports à la demande des syndicats de marins français ;

- enfin **l'efficacité du contrôle des pêches est confortée** : le nombre de contrôles a progressé de 39,5 % et le taux d'infraction a sensiblement reculé, à 8,2 % après 9,7 % en 2009, pour se rapprocher de l'objectif ambitieux de 8 % en 2011.

¹ Il s'agit de travaux conduits dans l'ex-direction départementale des affaires maritimes de Sète.

² L'indicateur mesurant le taux de disponibilité des moyens de surveillance a été supprimé.

D. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »

1. Une bonne consommation des crédits

L'architecture du programme 170 « Météorologie » n'a pas évolué entre 2009 et 2010. Le programme se compose de deux actions :

- « Observation et prévision météorologiques », qui représente 89,2 % des autorisations d'engagement consommées en 2010 ;

- « Recherche dans le domaine météorologique », qui représente 10,8 % des AE consommées en 2010.

Comme l'année dernière, l'exécution des crédits du programme 170 n'appelle pas d'observation particulière. **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, versée en AE = CP. Cette dernière s'est élevée à **191,6 millions d'euros**, soit 189,3 millions d'euros au titre de 2010 et **3,2 millions d'euros de reports de crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2009.** Le tableau ci-dessous retrace cette exécution budgétaire :

Exécution des crédits du programme 170 « Météorologie »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	189 300 000	189 300 000
Arrêté de report	3 200 000	3 200 000
Décret d'avance	- 840 000	- 840 000
Total des ouvertures et annulations nettes	2 360 000	2 360 000
Crédits ouverts	191 660 000	191 660 000
Crédits consommés	191 660 000	191 660 000
Rappel des crédits consommés en 2009	184 300 000	184 300 000
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	101,3 %	101,3 %
Taux de consommation des crédits ouverts	100 %	100 %

FDC et ADP : 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 2010

2. La situation financière de Météo France reste fragile, malgré des améliorations en 2010

L'exercice 2010 s'est traduit pour Météo France par un **résultat négatif de 1,35 million d'euros**, en nette réduction par rapport à l'année 2009 (- 11,2 millions d'euros), et par une hausse du fonds de roulement de 10,3 millions d'euros par rapport à 2009. Celui-ci s'établit donc à 39,2 millions d'euros, soit l'équivalent de 41 jours de dépenses courantes.

Ce résultat, meilleur que celui prévu au budget prévisionnel de l'établissement, s'explique par une **gestion très prudente des dépenses**, et des **reports d'investissements sur 2011**. Cependant, le compte de résultat a ainsi enregistré une perte pour la quatrième année consécutive.

Aux termes de l'exécution 2010, la situation financière de Météo France apparaît **plus conforme à la trajectoire du contrat d'objectifs et de performance**. Néanmoins, le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel souligne que, *« même si un effort significatif de maîtrise des charges a été engagé, l'établissement se trouve confronté à une dégradation prononcée de sa situation financière, avec 21,4 millions d'euros de pertes cumulées sur quatre ans »*.

De surcroît, les charges de personnel, qui représentent plus des deux tiers des dépenses, se sont accrues de près d'un quart en cinq ans.

Vos rapporteurs spéciaux suivront donc avec vigilance l'évolution de la situation financière de Météo France. De ce point de vue, ils se montreront attentifs aux conclusions d'une enquête de la Cour des comptes relative à l'opérateur, en cours d'élaboration.

3. Des performances mitigées

Le dispositif de performance de Météo France n'a pas évolué entre 2008 et 2009, ce qui confère une **stabilité propice à la comparaison** d'une année sur l'autre de ses performances. Les indicateurs retenus dans le projet annuel de performances pour 2010 sont déclinés dans le contrat d'objectifs et de performance 2009-2011 de l'établissement.

Néanmoins, vos rapporteurs spéciaux relèvent que **ce dispositif reste encore perfectible**. De ce point de vue, ils se félicitent de certaines modifications des indicateurs annoncées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, en lien avec l'élaboration du nouveau contrat d'objectifs et de performance de Météo France pour la période 2012-2016.

Le dispositif de performance actuel du programme 170 porte sur les activités de Météo France dans le cadre de ses missions de service public. Le montant des crédits associés est de 191,6 millions d'euros, soit la totalité des crédits du programme.

L'indicateur présentant les moins bons résultats par rapport à la prévision initiale concerne **l'évolution des recettes commerciales de l'établissement**. Le niveau de celles-ci a en effet atteint 41,5 millions d'euros en 2010, contre une prévision de 46,3 millions d'euros. Ces résultats s'expliquent notamment par la persistance de la situation économique difficile.

En revanche, la performance du programme 170 en matière de prévision météorologique et de prévision des risques est globalement satisfaisante. Météo France dispose ainsi du meilleur système de prévision à courte échéance en Europe.

Concernant la productivité, l'année 2010 se caractérise par une bonne maîtrise du coût de la mission de service public et un léger progrès des indicateurs liés aux produits et services. **D'importants efforts ont ainsi été consentis par l'établissement pour la maîtrise de ses dépenses.**

Enfin, au regard des activités scientifiques, les résultats apparaissent conformes à la prévision et traduisent le maintien de la position scientifique reconnue de Météo France au plan national et international.

E. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ »

1. Une légère sous-consommation des crédits

Après des changements importants entre 2008 et 2009, **la maquette budgétaire du programme 113 s'est stabilisée entre 2009 et 2010**, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent. Néanmoins, ils soulignent la **grande hétérogénéité des actions de ce programme**, qui rend son analyse difficile.

Le programme a pour objectifs principaux la préservation des ressources et des milieux naturels, ainsi que l'aménagement concerté des espaces dans le cadre d'un développement durable des territoires. Il se compose de **trois actions** : urbanisme, aménagement et sites – planification, qui représente 17,9 % des AE consommées en 2010, appui technique aux collectivités¹, non dotée en crédits budgétaires, et gestion des milieux et biodiversité, qui représente 82,1 % des AE consommées en 2010.

Les crédits du programme 113 s'élevaient à 360,36 millions d'euros en AE et 352,66 millions d'euros en CP en loi de finances initiale. Cependant, **de nombreux mouvements de crédits ont affecté la gestion budgétaire**. En conséquence, les crédits ouverts se sont élevés à 361,8 millions d'euros en AE et à 344,49 millions d'euros en CP. Si le taux d'exécution des crédits rapportés à la loi de finances initiale comme aux crédits effectivement ouverts avoisine les 100 % pour les crédits de paiements, il n'atteint respectivement que 87,4 % et 87,1 % en ce qui concerne les autorisations d'engagement.

Cette **sous-consommation des AE concerne principalement l'action 1** (73,33 % de taux de consommation des crédits). D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, cet écart s'explique par les reports et le rattachement des fonds de concours. Vos rapporteurs spéciaux relèvent malgré tout que les montants consommés en 2010 sont plus élevés qu'en 2009.

¹ Cette action correspond à l'appui technique apporté par l'Etat aux collectivités territoriales pour leur permettre d'exercer leurs compétences propres et mettre en œuvre leurs projets en cohérence avec les politiques prioritaires de l'Etat.

Le programme 113 avait connu en loi de finances initiale une hausse de 5 % de ses crédits, au titre des priorités liées au Grenelle de l'environnement, malgré la sous-exécution constatée en 2009. Or, la loi de finances rectificative de mars 2010 a réduit cette hausse à 2,5 % des crédits par rapport à 2009.

Le tableau ci-dessous retrace ainsi l'exécution budgétaire du programme :

**Exécution des crédits du programme 113
« Urbanisme, paysage, eau et biodiversité »**

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	360 364 230	352 663 095
Arrêté de report	15 174 433	17 575 535
Décret d'avance	- 9 545 864	- 17 396 213
Décret de transfert	- 5 237 306	- 5 237 306
Loi de finances rectificative	- 8 101 864	- 8 034 745
Fonds de concours et attribution de produits	16 487 978	10 861 608
Total des ouvertures et annulations nettes	8 777 377	- 2 231 121
Crédits ouverts	361 801 607	344 491 974
Crédits consommés	315 148 263	330 875 143
Rappel des crédits consommés en 2009	330 115 940	317 996 874
Taux de consommation des crédits prévus en LFI (inclus ADP et FDC)	87,5 %	93,8 %
Taux de consommation des crédits ouverts	87,1 %	96,1 %

FDC et ADP : 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 2010

Le solde des engagements non couverts par des CP au 31 décembre 2010 s'établit à 213,9 millions d'euros, imputable notamment aux dépenses d'investissement des parcs nationaux, aux dépenses relatives à Natura 2000 et à celles relatives aux politiques d'aménagement (contrats de plan Etat-régions).

Les politiques de l'aménagement de l'eau et de la nature s'inscrivent dans le **contexte global de la révision générale des politiques publiques et de la maîtrise des dépenses**. A ce titre, le programme 113 a enregistré une **baisse de l'ordre de 825 ETPT**, qui reflète **l'abandon progressif de l'ingénierie publique concurrentielle**. Pour mémoire, les ETPT relatifs à celle-ci inscrits sur le programme 113 ont fait l'objet de mesures de suppression en LFI 2009 (- 1 093 ETPT), 2010 (- 1 093 ETPT) et 2011 (- 825 ETPT). Il reste 150 ETPT à supprimer en 2012. Les contrats en cours ont été selon les cas exécutés ou transférés à d'autres personnes morales.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux soulignent que la mise en œuvre de la comptabilité d'analyse des coûts s'avère particulièrement éclairante en ce qui concerne le présent programme. En effet, elle révèle que seuls 20 % des coûts liés à la mise en œuvre des politiques relevant de ce programme sont effectivement portées par ce dernier. **La prise en compte des déversements en provenance d'autres programmes revient ainsi à multiplier par cinq les coûts du programme 113.**

2. La mise en œuvre des mesures issues du Grenelle de l'environnement

L'année 2010 a été marquée par la **poursuite de la mise en œuvre des mesures issues du Grenelle de l'environnement**, pour lesquelles 60,3 millions d'euros en AE comme en CP ont été ouverts, hors dépenses de personnel, au titre de l'urbanisme et de l'aménagement (7 millions d'euros), de l'eau (8,3 millions d'euros) et surtout de la biodiversité (45 millions d'euros). Cette dernière est en effet la plus dotée, afin de faire face aux nombreux engagements pris dans ce domaine, qu'il s'agisse de la trame verte et bleue, des zones humides, de l'observatoire de la biodiversité ou de la protection des richesses de l'outre-mer.

3. L'exécution budgétaire des Agences de l'eau en 2010 : des progrès en faveur de la mise en œuvre de la directive « eaux résiduaires urbaines » (ERU), au prix de dépenses importantes

Le résultat global de l'exercice 2010 des agences de l'eau est déficitaire (- 205 millions d'euros), alors que celui des deux années précédentes était excédentaire. Du fait de ce déficit et des remboursements d'avances quasiment équivalents aux attributions d'avances, **l'exercice 2010 se solde par un prélèvement sur le fonds de roulement de 218 millions d'euros**. Au 31 décembre, la somme des fonds de roulement des agences de l'eau s'élève à 457 millions d'euros, soit un peu plus de deux mois de dépenses.

Les trois agences présentant un résultat déficitaire fin 2010 sont respectivement Adour-Garonne (- 33 millions d'euros), Rhône-Méditerranée et Corse (- 71 millions d'euros) et Seine-Normandie (- 133 millions d'euros). **Seule l'agence Adour-Garonne a de nouveau mobilisé l'emprunt** auprès de la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 15 millions d'euros, afin de poursuivre le financement des travaux de mise en conformité des stations d'épuration du bassin à la directive « ERU ».

Les priorités des interventions des agences de l'eau ont été poursuivies en 2010 pour répondre aux objectifs du Grenelle de l'environnement :

- les **avancées sur la mise en conformité des stations d'épuration des collectivités territoriales à la directive ERU permettent d'envisager l'atteinte de l'objectif de 100 % de stations d'épuration conformes d'ici 2012**. C'est un résultat dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent, compte tenu des risques financiers associés au contentieux communautaire ;

- les **efforts visant la protection des milieux aquatiques et la restauration de la continuité écologique se sont intensifiés**. Ce sont ainsi plus de 15 000 kilomètres de linéaire de cours d'eau qui ont été instaurés ou entretenus avec le financement des agences de l'eau, plus de 25 000 hectares de zones humides restaurés ou protégés, et près de 224 ouvrages rendus infranchissables ;

- la **lutte contre les pollutions diffuses s'est accélérée** : près de 115 000 hectares de surface agricole utile (SAU) ont bénéficié de mesures agro-environnementales avec l'aide des agences de l'eau ;

- le soutien aux communes rurales permet d'ores et déjà de dépasser l'objectif fixé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA).

Au total, l'année 2010 a vu les premiers effets de la révision des neuvièmes programmes d'intervention des agences de l'eau destinés à répondre aux objectifs du Grenelle de l'environnement et du Grenelle de la mer.

4. Une progression des dépenses de l'ONEMA

L'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), créé le 25 mars 2007, est **l'organisme technique de référence sur la connaissance de l'état de l'eau et le fonctionnement des milieux aquatiques**. Son budget est alimenté par une contribution annuelle des agences de l'eau fixée à 108 millions d'euros jusqu'en 2012, à laquelle s'ajoute le produit de l'accroissement de la redevance pour pollutions diffuses introduite par la loi de finances pour 2009, soit environ 35 millions d'euros par an.

L'année 2010 est la troisième année complète d'activité de l'ONEMA. Ce dernier a consolidé ses nouvelles missions en 2009, à savoir le pilotage de la recherche et développement dans le domaine de l'eau, la mise en place du système d'information sur l'eau, ainsi que le recrutement des nouveaux effectifs de police de l'eau.

Les dépenses de l'ONEMA ont progressé de 22 % en 2010, principalement du fait de la montée en puissance des interventions au titre de la solidarité inter-bassins à destination de l'outre-mer et de la Corse, mais également en raison d'une amélioration générale des taux d'exécution du budget.

Les dépenses de personnel, supérieures de 4,3 % à la prévision initiale, s'élèvent à 52 millions d'euros, soit une hausse de 8,2 % par rapport

à 2009. Cette augmentation s'explique par les recrutements effectués au sein de la nouvelle promotion d'agents techniques et de techniciens de l'environnement, qui permet à l'ONEMA de consommer son plafond d'emplois pour la première fois. Les dépenses d'intervention s'élèvent quant à elles à 51,9 millions d'euros, soit un niveau nettement supérieur à celui des années précédentes (+ 49 % par rapport à 2009).

5. Des performances mitigées selon les domaines d'action

Les indicateurs du programme 113 couvrent presque l'intégralité des crédits de l'action 1 (*via* le taux de pénétration des documents d'urbanisme et le suivi de l'impact des opérations d'intérêt national). **Ne sont pas couverts par un indicateur les contentieux et les sites et paysages.** En ce qui concerne l'action 7, l'ensemble de la politique de l'eau fait l'objet d'une évaluation à travers l'indicateur du bon état des masses d'eau, et la biodiversité dispose, à la demande du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), de l'indicateur sur l'abondance des oiseaux communs. Les surfaces en aires protégées ont également leur indicateur d'efficience. La lutte contre les espèces envahissantes est un exemple de politique qui n'est pas mesurée. Au total, **85 % des crédits sont couverts par un indicateur.**

Certaines performances sont mitigées. Ainsi, l'évolution de la biodiversité, mesurée par l'abondance des oiseaux communs, ne connaît pas de dégradation brutale, mais devrait montrer un rattrapage du terrain perdu pour que la France atteigne ses objectifs européens. Objet d'une large concertation publique, la stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020 présentée par la ministre se décline en quatre engagements de l'Etat : restaurer les continuités écologiques ; restaurer les milieux dégradés ; améliorer les connaissances ; introduire la protection de la biodiversité dans les politiques sectorielles. Elle devrait permettre de restaurer progressivement les milieux. **Vos rapporteurs spéciaux se montreront attentifs au suivi de cet indicateur.**

Sur la partie urbanisme, le taux de pénétration de la planification dans les territoires urbains accuse un léger retard pour ce qui est des territoires urbains en façade littorale (55 % au lieu de 58 % dans l'ensemble des territoires urbains). Cependant, on observe que les communes littorales rattrapent leur retard et que le taux de couverture de la planification littorale converge avec le taux global toutes zones urbaines confondues pour atteindre vraisemblablement l'objectif de 60 % fixé pour 2013.

D'autres résultats sont plus satisfaisants. Ainsi, la partie « urbanisme - aménagement » du programme a enregistré un bon résultat avec le développement des capacités d'accueil des salariés et de l'emploi dans les pôles de développement urbain d'intérêt national. Le taux de création nette d'emplois dans ces zones a atteint 1,3 % en 2010, conformément à l'objectif, ce qui peut sembler modeste, mais doit être comparé au reste du territoire national où on a constaté des destructions d'emplois.

Sur la partie « eau et biodiversité », **la qualité des masses d'eau continue d'augmenter**. Cependant, il conviendra de rester vigilant sur le suivi de cet indicateur, car des efforts restent à faire pour atteindre les objectifs européens en la matière, malgré la mobilisation du ministère. C'est l'objet des programmes de mesure, feuille de route à respecter par bassin pour atteindre les objectifs, et dont l'application dépend largement de la réussite du dixième programme des agences de l'eau.

F. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »

1. Une bonne consommation des crédits

Le programme 159 regroupe les **crédits dévolus aux données géographiques et cartographiques**. Son architecture n'a pas évolué entre 2009 et 2010. La quasi-totalité des crédits inscrits sur le programme assure le financement de la subvention pour charges de service public de l'Institut géographique national (IGN).

Ces crédits s'élevaient à **73,65 millions d'euros en AE=CP** en lois de finances initiales.

Le programme est divisé en **deux actions** : d'une part, la production de l'information géographique, qui représente 80,1 % des AE consommées en 2010. D'autre part, la recherche dans le domaine de l'information géographique, qui représente 19,9 % des AE consommées en 2010.

Le tableau ci-dessous retrace l'exécution budgétaire des crédits du programme 159 :

Exécution des crédits du programme 159 « Information géographique et cartographique »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	73 650 000	73 650 000
Décret d'avance	- 1 309 035	- 1 309 035
Total des ouvertures et annulations nettes	- 1 309 035	- 1 309 035
Crédits ouverts	72 340 965	72 340 965
Crédits consommés	72 189 955	72 309 812
Rappel des crédits consommés en 2009	79 940 036	80 304 013
Taux de consommation des crédits de LFI (FDC et ADP inclus)	98,0 %	98,2 %
Taux de consommation des crédits ouverts	99,8 %	99,9 %

FDC et ADP : 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 2010

Les taux de consommation des crédits avoisinent les 100 % en AE comme en CP. Les crédits ouverts ont finalement été inférieurs aux crédits prévus en loi de finances initiale, du fait d'un décret d'avance qui a annulé 1,31 million d'euros.

En outre, le programme 159 présente un **report de charge de 10 546 euros**. Ces restes à payer correspondent principalement à des dépenses en matière de développement des systèmes d'information géographique engagées en fin d'exercice 2010, et qui seront payées en 2011.

2. L'année 2010 s'est traduite par de réels progrès en termes de gestion et de situation financière

a) La signature d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP)

Signé le 16 septembre 2010, le **nouveau contrat d'objectifs et de performance fixe la stratégie de l'IGN sur la période 2010-2013**. Il intègre les nouvelles priorités des pouvoirs publics, l'évolution des besoins des utilisateurs, les dernières avancées technologiques et le contexte européen. Ces orientations stratégiques sont déclinées à travers **cinq grands domaines** : connaître, décrire, diffuser, conseiller et gérer, qui font l'objet de 35 objectifs et 53 indicateurs.

L'une des mesures phares du contrat d'objectifs, mise en œuvre dès le 1^{er} janvier 2011, est la **diffusion du référentiel géographique à grande échelle** (RGE), qui s'inscrit dans le droit fil des préconisations de l'Union européenne visant à permettre un échange aussi libre que possible des données publiques, notamment géographiques, entre autorités publiques.

b) L'amélioration de la situation financière de l'IGN

Vos rapporteurs spéciaux notent avec satisfaction que **la situation financière de l'IGN s'est notablement améliorée en 2010**. En effet, l'opérateur a enregistré un résultat net bénéficiaire de 6,6 millions d'euros, à comparer avec le résultat net négatif de 6,3 millions d'euros en 2009.

De surcroît, on observe un **accroissement significatif des produits d'exploitation** (+ 15,5 millions d'euros par rapport à 2009) provenant de la progression du chiffre d'affaires à 61,9 millions d'euros, contre 51,8 millions d'euros en 2010, qui s'explique notamment par la conclusion d'un contrat exceptionnel sur des licences d'exploitation du référentiel à grande échelle (RGE), à hauteur de 14,1 millions d'euros.

Enfin, on constate une **forte augmentation du fonds de roulement**, à 38,3 millions d'euros, soit une progression de 10,9 millions d'euros par rapport à 2009, ainsi que de la trésorerie, à 19,2 millions d'euros, soit une hausse de 7,7 millions d'euros par rapport à 2009. Ce niveau de trésorerie correspond à 1,5 mois de fonctionnement.

3. Des performances globalement satisfaisantes

Le dispositif de performance du programme 159 porte sur les activités de service public de l'IGN. Le montant des crédits associés est de 71,7 millions d'euros, correspondant à la charge de services public versée à l'établissement en 2010, qui représente 99 % des crédits du programme.

La performance du programme 159 en 2010 a été marquée par des évolutions importantes, issues notamment des nouvelles orientations européennes dans le domaine de l'information géographique, et traduites dans le nouveau COP.

Le nombre de licences du référentiel à grande échelle (RGE) vendues en 2010, mesuré par l'indicateur 2.1 « Développement de la diffusion du RGE », **est en légère progression** (518) par rapport aux années précédentes, mais inférieur à la prévision du PAP 2010 (800). Dans ce même indicateur, la part des administrations publiques (ministères et collectivités) au sein du chiffre d'affaires de la vente des licences du RGE est en baisse. Ces résultats peuvent s'expliquer, de manière principale, par le niveau d'équipement des administrations atteint antérieurement, les licences initiales faisant à présent l'objet de simples mises à jour, et, de manière accessoire, par l'anticipation de la diffusion des données du RGE au coût marginal dans la sphère publique à compter du 1^{er} janvier 2011.

En matière de **production des données cartographiques**, la qualité de la BD parcellaire sous forme vecteur, mesurée par l'indicateur 1.2, s'améliore sensiblement (59,9 % en 2010 contre 51,7 % en 2009) et a dépassé la prévision pour 2010. Ces **bons résultats s'expliquent par la poursuite des conventions de numérisation du plan cadastral informatisé (PCI)** et des programmes importants de mise à jour de la BD parcellaire qui ont permis une bonne intégration des nouvelles divisions vecteur.

Enfin, **les résultats de l'IGN en matière de recherche sont satisfaisants**. L'année 2010 a été marquée par l'approbation du nouveau Schéma directeur de la recherche et des développements pour la période 2010-2013, qui a servi de base à l'évaluation de l'AERES (Agence nationale d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur).

G. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »

1. Une ouverture de crédits supérieure à la prévision budgétaire

Le programme 181 résulte de l'agrégation totale ou partielle d'actions relevant des anciens programmes 181 « Protection de l'environnement et prévention des risques » et 174 « Energie et matières premières ». Il est structuré autour de **quatre grandes priorités environnementales** : prévention des risques technologiques et des pollutions (action 1), qui représente 44,6 % des AE consommées en 2010 ; prévention des risques naturels et hydrauliques

(action 10), qui représente 28,1 % des AE consommées en 2010 ; gestion de l'après-mines et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites (action 11), qui représente 14,4 % des AE consommées en 2010 ; et sûreté nucléaire et radioprotection (action 9), qui représente 12,9 % des AE consommées en 2010.

Les crédits du programme 181 s'élevaient à 363,02 millions d'euros en AE et 321,8 millions d'euros en CP en loi de finances initiale, soit une **hausse de 30 % par rapport à 2009**. Cependant, **de nombreux mouvements de crédits ont affecté la gestion budgétaire**. Les dotations ouvertes se sont finalement élevés à 398,4 millions d'euros en AE et à 344,9 millions d'euros en CP. La consommation des AE comme des CP avoisine les 100 %, que l'on se rapporte à la LFI ou aux crédits ouverts, à l'exception du taux de consommation des AE rapporté aux crédits ouverts, qui n'atteint que 84,6 %. **Cette sous-exécution concerne l'action 1** (75,1 % de consommation des crédits). A l'inverse, les actions 10 et 11 se caractérisent par la surconsommation des crédits votés en loi de finances initiales. Le tableau ci-dessous retrace l'exécution budgétaire du programme 181 :

Exécution des crédits du programme 181 « Prévention des risques »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	363 020 807	321 777 049
Arrêté de report	34 984 006	19 248 914
Décret d'annulation	- 20 000	- 20 000
Décret d'avance	17 000 000	17 000 000
Décret de transfert	- 5 083 318	- 5 083 318
Loi de finances rectificative	- 7 587 370	- 7 451 550
Fonds de concours et attribution de produits	12 615 228	14 527 770
Total des ouvertures et annulations nettes	51 908 546	38 221 816
Crédits ouverts	398 406 353	344 935 865
Crédits consommés	337 028 696	314 428 454
Rappel des crédits consommés en 2009	172 916 285	245 273 178
Taux de consommation des crédits de LFI (FDC et ADP inclus)	92,8 %	97,7 %
Taux de consommation des crédits ouverts	84,6 %	91,2 %

FDC et ADP : 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 2010

Le programme 181 présente un report de charge de 297 millions d'euros. Les engagements non couverts par des CP fin 2009 intègrent 112,96 millions d'euros au profit de l'ADEME.

La Cour des comptes relève dans sa note d'exécution budgétaire que le montant des reports de CP, contrairement à ce qui s'était passé en 2009, est demeuré inférieur à la limite des 3 %. En revanche, le niveau des reports de CP sur les fonds de concours a beaucoup augmenté.

2. L'impact de la tempête Xynthia et des inondations dans le Var sur l'exécution budgétaire 2010

La tempête Xynthia a eu pour conséquence l'ouverture de 17 millions d'euros de crédits supplémentaires sur le programme 181, par un décret d'avances. Il s'agissait de faire face aux coûts engagés en urgence dans les procédures de délocalisation nécessaires à la suite de la tempête. Le caractère imprévu de cette catastrophe naturelle justifiait le recours à cette procédure d'urgence. La Cour des comptes relève cependant dans sa note d'exécution budgétaire que *« la dotation initiale du programme et les mouvements de crédits ultérieurs montrent que les redéploiements possibles au sein du programme n'ont pas été réalisés »*. **Des progrès peuvent donc être réalisés en matière de gestion budgétaire sur le programme 181.**

Le renforcement en urgence des digues protégeant des zones habitées touchées par la tempête Xynthia a nécessité une dépense de 13,4 millions d'euros en AE en 2010, à laquelle s'ajouteront 1 million d'euros en 2011. De plus, le programme 181 a contribué à un abondement exceptionnel du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) de 25 millions d'euros pour financer les délocalisations menées à la suite de la tempête. Il s'agissait pour 8 millions d'euros de crédits redéployés au sein du programme, et pour 17 millions d'euros d'une dotation complémentaire issue de crédits redéployés d'autres programmes.

3. Une hausse des effectifs pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, sur la période 2009-2010, **300 emplois ont été créés dans le périmètre du programme 181.** 40 d'entre eux ont été affectés à l'ADEME ; 24 ont été alloués à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ; enfin, 236 ont été attribués sur les actions relevant de la direction générale de la prévention des risques, dont 92 en 2009 et 144 en 2010. Ces créations d'emplois se sont réparties de la façon suivante :

- 39 ont été affectées aux missions de contrôle de la sécurité des digues et des barrages ;

- 34 ont été affectées aux autres missions relatives à la prévention des risques naturels ;

- **129 ont été affectées à l'inspection des installations classées** pour conforter leurs missions de contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et de mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), auxquelles s'ajoutent 34 postes pour les missions relatives aux équipements sous pression, aux canalisations de transport de matières dangereuses, ou aux mesures de lutte contre le bruit.

Concernant plus spécifiquement l'inspection des installations classées, à la suite de la catastrophe de Toulouse, un programme de création de 400 emplois avait été engagé sur 2004-2007. Plus récemment, le programme stratégique de l'inspection pour 2008-2012 a prévu la création de 200 postes supplémentaires. **Début 2011, 1 199 ETPT d'inspecteurs ont été affectés à l'inspection des installations classées et inscrits au budget de l'environnement, pour un effectif de 1 478 agents techniques au sein des différents services déconcentrés.** De surcroît, la table ronde sur les risques industriels de juillet 2012 a fixé un objectif de 1 500 inspecteurs fin 2012.

Vos rapporteurs spéciaux se montreront attentifs au respect de la cible fixée pour 2012.

4. Des progrès dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT)

En dehors des dépenses récurrentes dans le domaine de la sécurité industrielle, telles que celles consacrées à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), de 3 millions d'euros en AE et CP, l'exercice 2010 marque une **évolution significative dans l'élaboration et la mise en œuvre des PPRT**, ce dont se félicitent vos rapporteurs spéciaux.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2011, sur 420 sites où un PPRT doit être établi, **359 ont fait l'objet d'un arrêté de prescription, dont 94 ont également fait l'objet d'un arrêté d'approbation.**

La consommation des AE correspond pour 41 millions d'euros à la convention signée avec la société Arkema à Jarrie (Rhône-Alpes), visant à réduire les risques à la source. Le reste des crédits concerne les dépenses nécessaires à l'élaboration des PPRT.

5. Des performances encore décevantes au regard des efforts accomplis

Tous les crédits du programme sont couverts par les indicateurs de performance.

Si le **nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur les effectifs de l'inspection des installations classées** (indicateur 1.1) est reparti à la hausse après le fléchissement observé en 2009 consécutivement à la réorganisation des services déconcentrés, il reste néanmoins inférieur à la prévision. Cela s'explique par les missions que les services de l'inspection ont dû remplir au-delà des opérations classiques de contrôles.

L'instruction des plans de prévention des risques technologiques, et notamment des études de dangers, a ainsi fortement mobilisés les services. Or, cette activité n'est pas traduite par l'indicateur.

D'après le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, cet indicateur devrait reprendre une hausse continue à compter de 2011. **Vos rapporteurs spéciaux seront donc attentifs à son évolution.**

La réalisation de l'indicateur relatif au **taux d'approbation des PPRT** reste inférieure à l'objectif, ce qui traduit un démarrage plus lent que prévu, qui s'explique par deux raisons majeures :

- d'une part, la **nécessité d'avoir instruit au préalable les études de dangers** ;

- d'autre part, **l'approfondissement nécessaire des échanges avec les riverains et les collectivités pour aboutir à des approbations dans une démarche de concertation aboutie.** Les freins identifiés portent notamment sur la réticence des riverains devant les travaux qui leur sont imposés. A cet égard, le relèvement du crédit d'impôt adopté dans la loi de finances pour 2011 constitue une avancée significative, qui mériterait d'être complétée afin d'étendre les principes de partage des coûts avec les collectivités et les industriels aux travaux engagés par les particuliers.

Le résultat obtenu en 2010 pour l'indicateur 3.2 relatif à la **prévention des inondations**, en ce qui concerne le pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné (16,1 %), est inférieur à la cible fixée (20 %). Le non-respect de l'objectif s'explique principalement par la refonte du dispositif et son articulation avec le plan de submersion rapide (PSR) qui a été élaboré et concerté en 2010, à la suite des événements sur le littoral atlantique et dans le Var.

D'autres indicateurs présentent en revanche des résultats meilleurs que les prévisions.

En 2010, le nombre d'accidents avec dommage corporels a diminué de 22 %. Le nombre de blessés chute de 50 % et le nombre de décès enregistre une baisse de plus de 40 % par rapport à 2008. Cette évolution positive des résultats en 2010 peut s'expliquer par :

- les actions des services déconcentrés (DREAL) sur le terrain sous forme d'opérations de contrôle et d'inspections inopinées sur des chantiers ;

- les réflexions en cours sur la prévention des endommagements des réseaux ;

- l'augmentation du nombre de diagnostics (diagnostics immobilier gaz lors de la vente d'un bien immobilier / diagnostics volontaires / contrôle des nouvelles installations de gaz) ;

- les actions de prospection des fournisseurs et des distributeurs de gaz.

Les résultats de l'indicateur relatif à la mise en œuvre de la réglementation applicable aux produits chimiques révèlent que **la pression des contrôles menés par les services d'inspection des DREAL a été**

particulièrement soutenue en 2010 (380 inspections réalisées pour une cible de 350). Toutefois, vos rapporteurs spéciaux observent que la réalisation de 2009 était supérieure (392), ce qui relativise la performance obtenue en 2010.

H. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE ET APRÈS-MINES »

1. Une ouverture de crédits inférieure à la prévision budgétaire initiale

L'architecture du programme 174 n'a pas évolué entre 2009 et 2010. Si vos rapporteurs spéciaux relèvent que la stabilité de la maquette devrait faciliter la comparaison d'une année sur l'autre, ils réitèrent néanmoins leurs précédentes observations selon lesquelles le changement de périmètre est inabouti, dans la mesure où il n'intègre pas les dépenses de personnel qui concourent à la mise en œuvre du programme.

De surcroît, celui-ci se caractérise par une **grande hétérogénéité**, puisqu'il regroupe, d'une part, les crédits dévolus au pilotage de la politique énergétique (action 1), qui représentent 2,3 % des AE consommées en 2010, d'autre part, les moyens consacrés à la gestion économique et sociale de l'après-mines (action 4), qui représentent 94,6 % des AE consommées en 2010 et, enfin, une maigre partie des dépenses relatives à la lutte contre le changement climatique (action 5), qui représentent 3,1 % des AE consommées en 2010.

Les dotations du programme 174 s'élevaient à 892,4 millions d'euros en AE et 845,7 millions d'euros en CP en loi de finances initiale. Cependant, de **nombreux mouvements ont affecté la gestion budgétaire.** Les crédits ouverts se sont finalement élevés à 802,05 millions d'euros en AE et à 799,3 millions d'euros en CP. Le taux de consommation avoisine les 100 % si l'on se rapporte aux crédits effectivement ouverts.

Le tableau ci-après retrace l'exécution budgétaire du programme 174 en 2010 :

Exécution des crédits du programme 174 « Énergie et après-mines »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	892 380 911	845 706 856
Arrêté de report	5 855 521	4 237 164
Décret d'avance	- 82 427 915	- 40 081 198
Loi de finances rectificative	- 13 758 274	- 10 547 233
Total des ouvertures et annulations nettes	- 90 330 668	- 46 391 267
Crédits ouverts	802 050 243	799 315 589
Crédits consommés	761 105 139	788 806 207
Rappel des crédits consommés en 2009	765 805 001	838 919 733
Taux de consommation des crédits de LFI (FDC et ADP inclus)	85,3 %	93,3 %
Taux de consommation des crédits ouverts	94,9 %	98,7 %

FDC et ADP : 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 2010

Vos rapporteurs spéciaux soulignent la **forte sous-consommation des crédits de l'action 1 rapportés à la dotation prévue en LFI, à hauteur de 14,4 % seulement en AE, et de 59,1 % en CP**. D'après les informations fournies dans le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et au rapport de gestion pour 2010, **cet écart est imputable pour l'essentiel au traitement des sites pollués**. Ces opérations ont en effet subi des retards dus à différents aléas techniques, qui ont eu pour conséquence un rythme de réalisation inférieur aux prévisions. Vos rapporteurs spéciaux se montreront donc attentifs au suivi et à l'évolution de la consommation de ces crédits.

De plus, le programme 174 présente un report de charge de 52,8 millions d'euros. Ces restes à payer correspondent :

- aux conventions relatives au Fonds d'industrialisation des bassins miniers (FIBM), à hauteur de 33,9 millions d'euros ;
- aux conventions de l'ADEME antérieures à 2006, pour un montant de 11,4 millions d'euros ;
- à la convention de la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) pour 2010, engagée mais non payée, à hauteur de près de 3 millions d'euros ;
- aux schémas régionaux climat-air-énergie, engagés tardivement sur 2010, pour un montant de 1,6 million d'euros.

2. La gestion des crédits consacrés à l'après-mines

Les crédits de l'action 4 exécutés en 2010 (respectivement 719,7 millions d'euros en AE et 725,9 millions d'euros en CP) ont représenté plus de 80 % des AE et plus de 85 % des CP du programme 174, inscrits dans la loi de finances initiale pour 2010.

L'essentiel de ces crédits ne concerne que des prestations (698,7 millions d'euros en AE et 695,7 millions d'euros en CP). Ces dernières sont variées et de nature majoritairement sociale. Elles sont principalement servies par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) et la Caisse autonome de sécurité sociale dans les mines (CANSSM).

L'ANGDM a octroyé des prestations à **160 433 bénéficiaires en moyenne, pour une dépense totale de 659,3 millions d'euros en 2010** à la charge de l'Etat, financée sur subvention publique pour 649 millions d'euros, et sur ressources propres pour 10,3 millions d'euros. **Les prestations sociales apparaissent en baisse de 5,2 % en 2010 par rapport à 2009**, du fait d'une réduction structurelle du nombre des bénéficiaires du régime.

Cependant, **l'exécution 2010 a été marquée par une hausse des provisions afin de couvrir les contentieux auxquels l'agence est confrontée**. Enfin, l'ANGDM a bénéficié d'une subvention de fonctionnement de 16,2 millions d'euros, qui représente plus de 80 % des recettes de l'organisme en ce domaine. **L'agence a réalisé de grands efforts pour maîtriser ses dépenses de fonctionnement**.

La subvention versée (30,5 millions d'euros) à la CANSSM a pour objet de rembourser des dépenses de pensions anticipées et indemnités de cessation anticipée d'activité versées à 3 301 bénéficiaires en 2010. Ces pensions découlent des plans sociaux mis en place dans les exploitations minières. **La gestion 2010 a permis, par une levée de la réserve à hauteur de 2 millions d'euros et un apport complémentaire (900 000 euros) du programme, de couvrir une partie de la dette de 2009 (7,3 millions d'euros) de la CANSSM, à hauteur de 2,9 millions d'euros**. La dette résiduelle atteint donc 4,4 millions d'euros en 2011. Cette situation implique que la CANSSM bénéficie de lignes de trésorerie auprès de la Caisse des dépôts et consignations, ce qui entraîne le paiement de frais financiers.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que **les besoins de la CANSSM ont été sous-budgétisés dans le triennal 2011-2013**, en raison de nouvelles prévisions sur l'évolution de la population entrant dans le bénéfice de ce régime. **Ils se montreront donc attentifs au traitement de ce problème dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012**.

3. Des efforts importants pour améliorer la qualité de l'air

En ce qui concerne l'application du **plan national santé-environnement** dans ses aspects relatifs à la pollution de l'air par les particules, alors qu'un financement de 1,7 million d'euros était prévu en 2010 pour le « Plan particules », **seuls 800 000 euros ont été consommés**. Ce décalage tient au fait que la mise en œuvre de ces mesures repose sur la réalisation d'études relevant de la commande publique. Or, un seul marché a pu être engagé en 2010, pour des raisons d'organisation administrative inhérentes à la DGEC. Si les marchés antérieurs se sont poursuivis normalement, les autres études prévues en 2010 dans ce domaine ont été décalées sur 2011, et **les crédits non utilisés en 2010 ont fait en partie l'objet d'un report sur 2011**.

S'agissant du financement du Laboratoire central de surveillance de la qualité de l'air¹ (LCSQA), l'exécution s'est élevée à 5,3 millions d'euros en 2010, alors que 4,8 millions d'euros étaient prévus. **Cette légère hausse est due au soutien à la refonte complète des bases de données sur la qualité de l'air** et à la création de la nouvelle Coordination technique de la surveillance de la qualité de l'air, en application des dispositions de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

De surcroît, **le financement de la révision de l'ensemble des plans de protection de l'atmosphère (PPA)**, demandée aux préfets compte tenu du contentieux en cours sur la qualité de l'air (lié au dépassement du seuil autorisé de particules), **a été lancé en septembre 2010 sur le programme 181**, mais a dû être complété pour faire face aux demandes des DREAL : 111 227 euros ont ainsi été utilisés pour les PPA sur le programme 174 pour d'eux d'entre elles.

Enfin, au titre du financement, à travers les DREAL, des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) prévus par la loi du 12 juillet précitée, on observe un fort **décalage entre l'exécution des crédits (500 000 euros) et le montant prévu (2,3 millions d'euros)**. Celui-ci s'explique par la promulgation tardive de cette loi en 2010. Dans ce contexte, les services déconcentrés n'ont pu réaliser les différentes études nécessaires à l'élaboration des SRCAE qu'à partir du deuxième semestre 2010, ce qui n'a pas permis d'assurer un engagement des dossiers avant début décembre, date de la fin de gestion 2010. **Les crédits non utilisés ont donc fait l'objet d'un report sur 2011**.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent des **efforts accomplis pour répondre aux risques du contentieux sur la qualité de l'air**, mais **déplorent** néanmoins l'existence de **reports très fréquents** sur le programme 174.

¹ Dispositif national chargé d'apporter un appui technique et scientifique aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA). Le LCSQA est constitué des laboratoires de l'Ecole des Mines de Douai-Armines, de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) et du Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE).

4. Des performances encourageantes

Le dispositif de mesure de la performance a été adapté pour suivre les réorientations successives du programme depuis 2008. Sur **ses enjeux essentiels, qui sont les économies d'énergie, le développement des énergies renouvelables et l'efficacité de la gestion sociale de l'après mines**, les indicateurs retenus sont susceptibles de rendre des mesures adéquates.

En 2010, conformément aux orientations retenues pour l'ensemble des programmes, le nombre des indicateurs a été revu à la baisse. Cependant, **un nouvel indicateur a été constitué sur la qualité de l'air**.

Le dispositif des indicateurs recouvre près de 90 % des crédits de paiement consommés au titre des actions du programme en 2010, compte tenu de l'importance des crédits consacrés à l'après mines.

En ce qui concerne la qualité de l'air, les efforts poursuivis en 2010 semblent avoir porté leurs fruits et permis une diminution des sites en dépassement malgré la baisse du seuil imposé.

S'agissant de l'indicateur relatif à l'effet des certificats d'économies d'énergie, entre le début du dispositif mi-2006 et le 31 décembre 2010, un total de 3 828 décisions a été délivré à 747 bénéficiaires, pour un volume de 164,3 TWh dont :

- 2 723 décisions à 316 obligés pour un volume de 151,6 TWh ;
 - 1 105 décisions à 431 non obligés pour un volume de 12,7 TWh, dont 2,6 TWh pour le compte des collectivités territoriales (288 décisions).
- Ainsi l'objectif fixé pour la première période a été atteint et même dépassé.

I. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »

1. Un périmètre insatisfaisant du point de vue de la LOLF

Le programme 217 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). Son périmètre n'a pas évolué par rapport à 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, au regard des 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, ou à ce que, à l'inverse, le responsable de programme ordonne la dépense sur d'autres supports budgétaires.

Vingt actions composent ce programme, qui était doté en loi de finances initiale de **3,9 milliards d'euros en AE et en CP, dont 58 millions d'euros de fonds de concours et attribution de produits**. Cependant, de nombreux mouvements de crédits ont affecté l'exécution budgétaire. Les crédits ouverts en 2010 se sont élevés à 3,91 milliards d'euros en AE et 3,94 milliards d'euros en CP.

La consommation avoisine les 100 % des crédits, comme le montre le tableau suivant :

**Exécution des crédits du programme 217
« Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du
développement durable et de la mer »**

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI (FDC et ADP inclus)	3 892 983 435	3 889 150 463
Arrêté de report	23 833 140	19 440 592
Décret d'avance	- 34 954 557	- 34 954 557
Décret de transfert	46 950 154	46 950 154
Loi de finances rectificative	- 19 514 265	- 19 379 809
Fonds de concours et attribution de produits	58 040 829	58 040 829
Total des ouvertures et annulations nettes	74 355 301	70 097 209
Crédits ouverts	3 951 061 736	3 942 970 672
Crédits consommés	3 881 745 790	3 916 066 764
Rappel des crédits consommés en 2009	3 862 971 569	3 882 456 578
Taux de consommation des crédits de LFI (FDC et ADP inclus)	99,7 %	100,7 %
Taux de consommation des crédits ouverts	98,3 %	99,3 %

FDC et ADP : 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 2010

Les dépenses de personnel représentent environ 85 % des CP en loi de finances initiale.

Après application du schéma de déversement analytique, les crédits du présent programme ne représentent plus que 201,4 millions d'euros en 2010.

Le solde des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2010 est de 83,14 millions d'euros. Les domaines de dépenses concernés sont l'immobilier, l'infrastructure, le développement durable, le développement informatique et les réservations de logement.

2. L'exécution du schéma d'emplois ministériel

Le schéma d'emplois du ministère pour 2010 tel que fixé par la loi de finances s'élevait à - 1 294 ETPT. Ce schéma d'emplois se déclinait de la façon suivante :

- 10 emplois supplémentaires sur le programme 181 (Autorité de sûreté nucléaire, ASN) ;
- 470 emplois supplémentaires au titre du « Grenelle » ;
- la suppression de 1 774 emplois sur le programme 217 (tous emplois du budget général du ministère, hors Autorité de sûreté nucléaire).

Le schéma d'emplois a été réalisé à hauteur de **1 322 emplois supprimés**. La valorisation de ce schéma d'emplois fait apparaître en 2010 une **économie de 30,2 millions d'euros**.

Concernant les postes « Grenelle », sur les 893 postes notifiés en 2009 et 2010, 582 étaient pourvus fin 2010, dernière date de consolidation des chiffres, soit un taux de pourvoi de ces postes de 65 %. Le faible taux de réalisation peut s'expliquer par plusieurs facteurs, parmi lesquels un **fléchissement des départs en retraite qui a induit un gel des recrutements** par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, afin de garantir l'exécution des réductions d'emplois, une mobilisation des mobilités internes qui n'a pas permis, pour ces postes, de pallier la baisse des recrutements, et, pour certains postes, une difficulté à identifier les candidats potentiels compte tenu des compétences recherchées.

3. La problématique des loyers budgétaires

Après avoir expérimenté la mesure des loyers budgétaires sur un périmètre restreint pour ses services déconcentrés en 2009, le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) est soumis depuis le 1^{er} janvier 2010, comme l'ensemble des ministères, à la **généralisation des loyers budgétaires qui sont dus pour**

toute occupation de bâtiments domaniaux dès lors qu'ils sont constitués majoritairement de bureaux.

Cet élargissement de périmètre a impliqué une hausse très significative des dépenses immobilières du ministère (+ 258 %). Ainsi, la masse des loyers budgétaires pour les services déconcentrés acquittés en 2010 a été de 82,7 millions d'euros, contre 32,1 millions d'euros en 2009, pour respectivement 1 069 biens et 133 biens.

L'indexation des loyers budgétaires sur l'indice des loyers d'activités tertiaires (ILAT) représente également une cause d'augmentation, certes dans une moindre mesure, des dépenses inhérentes à ces loyers budgétaires.

4. Des difficultés d'exécution dans le domaine informatique

Les crédits de l'action 4, dédiée à la politique informatique commune et à la gestion des infrastructures, se sont élevés à 15,2 millions d'euros en AE et 15,4 millions d'euros en CP. Des charges à payer ont été constatées en fin d'exercice, à hauteur de 0,68 million d'euros, grevant d'autant le budget de 2011.

Si l'exécution du budget 2010 reste globalement conforme à la prévision, vos rapporteurs spéciaux attirent l'attention sur **l'existence d'un reliquat important d'engagements en cours, à hauteur de 2,3 millions d'euros**, qui est susceptible d'engendrer une importante demande de crédits de paiement en 2011. Ce reliquat a pour origine le non-aboutissement de deux dossiers en 2010.

Cette situation n'est pas satisfaisante. Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs à la résorption de ce reliquat.

5. Des performances encore marquées par la réorganisation administrative

Même si le résultat obtenu en 2010 (3,4 %) est supérieur à la prévision actualisée arrêtée dans le projet annuel de performances pour 2011 (3,1 %), les cibles poursuivies par le ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines se sont révélées trop ambitieuses.

En effet, en 2010, les Pôles support intégrés (PSI) régionaux de gestion administrative et de paye sont montés en puissance. **Ce mouvement s'accompagne en parallèle d'une décroissance de ces fonctions dans les services autres que les DREAL.** Cependant, **la transition d'une organisation à une autre engendre des sureffectifs temporaires**, notamment dans les directions départementales interministérielles (DDI), et ce d'autant plus que cette organisation s'accompagne d'une relocalisation géographique des services rarement accompagnée de la mobilité des agents des services

d'origine. **Par ailleurs, cette réorganisation induit une charge de travail conjoncturelle liée au transfert de l'activité.**

En outre, le taux d'acceptation de projets de développement durable (87 % en 2010) démontre la bonne dynamique du développement durable par la mise en place d'un dispositif d'accompagnement des collectivités territoriales dans leur démarche.

Enfin, en ce qui concerne les indicateurs relatifs à la politique immobilière, les cibles des indicateurs des services déconcentrés ne sont pas toutes atteintes, du fait des regroupements toujours en cours de réalisation. Les résultats actuels pour les services déconcentrés reflètent donc une situation non stabilisée, qui, à terme, devrait déboucher sur de vrais économies structurelles. Vos rapporteurs spéciaux se montreront donc attentifs à l'évolution de cet indicateur.

De façon plus générale, la stabilisation des réformes en cours ne permet pas de mesurer les résultats obtenus de façon certaine en 2010, qui apparaît comme une année de transition.

J. LES PROGRAMMES TEMPORAIRES RELATIFS À LA GESTION DES INVESTISSEMENTS D'AVENIR

1. Le programme 319 « Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte »

Ce programme a pour objectif **d'accélérer l'innovation et le déploiement des technologies vertes dans les filières énergétiques** et de la chimie, en mobilisant le **fonds démonstrateur de l'ADEME**.

Les crédits qui lui sont affectés doivent permettre de soutenir des projets innovants de démonstrateurs de recherche, ainsi que la mise en place de plateformes technologiques associant acteurs publics et privés et mutualisant les moyens et les projets d'expérimentation.

Au titre des filières concernées, on peut citer **l'énergie solaire photovoltaïque et thermodynamique, la géothermie intermédiaire et profonde**, le captage, le stockage et la valorisation du CO₂, ou le secteur de l'économie circulaire (tri et valorisation des déchets, dépollution et éco-conception de produits industriels).

Le total des crédits affectés à ce programme s'élève à **1,6 milliard d'euros**. Il est composé de **deux actions** :

- **démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte** (action 1), qui regroupe 84,4 % des crédits, à hauteur de 1,35 milliard d'euros ;

- **tri et valorisation des déchets**, dépollution, éco-conception de produits (action 2), qui regroupe 15,6 % des crédits, à hauteur de 250 millions d'euros.

L'organisme opérateur pour la gestion des fonds du programme 319 est l'ADEME. La convention mettant en œuvre l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 relative au programme d'investissements d'avenir entre l'Etat et l'ADEME concernant l'action « démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte » ainsi que la convention concernant le « tri et valorisation des déchets, dépollution, éco-conception de produits » dite « économie circulaire » ont été publiées au Journal officiel du 8 août 2010.

La décision attributive de subvention du MEDDTL à l'ADEME pour un montant de 1,35 milliard d'euros en AE et en CP, au titre de l'action 1, a été signée le 25 août 2010, tandis que la décision relative à l'action 2 a été signée le 26 août 2010. Les fonds ont été transférés au profit de l'ADEME sur un compte au Trésor public.

Le dispositif de performance de ce programme se compose de **deux objectifs et de six indicateurs** :

- objectif 1 : **accélérer**, par le soutien aux initiatives de démonstration et d'expérimentation, **l'émergence de projets** permettant aux acteurs économiques français de conforter ou d'acquérir des positions technologiques de premier plan sur un éventail raisonné de **nouvelles technologies de l'énergie**. Les trois indicateurs associés à cet objectif concernent l'effet d'entraînement sur la participation des industriels, le ratio du nombre de projets ayant été validé sur le nombre total de projets pour lesquels une étape de validation était prévue dans l'année, et l'efficacité des projets.

- objectif 2 : renforcer la capacité nationale dans le secteur de l'économie circulaire en contribuant à l'émergence de projets pouvant déboucher sur des produits ou procédés nouveaux, tout en renforçant les mises en réseau entre les acteurs publics et privés concernés. Les trois indicateurs associés à cet objectif sont similaires à ceux de l'objectif un.

2. Le programme 320 « Transport et urbanisme durables »

Ce programme vise à **soutenir l'investissement dans les villes**, à travers une approche intégrée des transports et de la mobilité, de l'aménagement et des enjeux énergétiques. D'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et au rapport de gestion pour 2010, un soutien ciblé sur une trentaine de grands projets a vocation à permettre la mise en œuvre « *à grande échelle des projets innovants et démonstrateurs, avec un véritable effet de levier* ».

La ville durable se décline notamment dans le cadre des projets « **Ecocités** », dont le but est de **soutenir les collectivités territoriales dans le**

développement d'infrastructures publiques de charge des véhicules décarbonés, afin de faciliter le développement de cette filière.

Dans cette perspective, un fonds géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), doté d'un milliard d'euros, sera consacré au soutien de programmes urbains intégrés qui passeront par des appels à projets. Les projets concerneront par exemple les réseaux d'énergie, la mobilité, le bâti et l'environnement.

La convention mettant en œuvre l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 relative au programme d'investissements d'avenir entre l'Etat et la CDC concernant l'action « ville de demain » a été publiée au Journal officiel du 30 septembre 2010.

La décision du ministère de l'écologie attribuant les subventions à la CDC, pour un montant de 1 milliard d'euros, a quant à elle été signée le 26 octobre 2010. Les fonds lui ont été transférés sur un compte du Trésor public en 2010.

Le dispositif de performance du programme 320 se compose de **trois objectifs et huit indicateurs** :

- objectif 1 : **accroître l'investissement des collectivités** lié aux activités « Grenelle », résultant de l'effort financier de l'Etat. Les trois indicateurs associés à cet objectif portent sur l'effet de levier de l'intervention de l'Etat sur les investissements du « Grenelle » des collectivités, le nombre de logements construits sur l'ensemble des projets Ecocités, et le nombre d'emplois bruts créés dans le périmètre de ces derniers ;

- objectif 2 : **améliorer le fonctionnement des territoires au regard des critères de développement durable**. Les trois indicateurs associés à cet objectif concernent le nombre de tonnes de CO₂ annuelles évitées grâce aux projets par rapport à un scénario de référence, la part de l'offre de logements de bâtiments de basse consommation en nombre de permis déposés, et la part de logements créés à moins de 400 mètres d'un transport en commun sur le périmètre du projet ;

- objectif 3 : **promouvoir le développement du véhicule décarboné** en soutenant l'installation d'une infrastructure de charge minimale, partagée au mieux, dans le domaine public. Les deux indicateurs associés à cet objectif concernent respectivement le nombre de bornes de charge installées et le nombre de projet aidés par rapport à la prévision.

3. Le programme 321 « Véhicule du futur »

L'objet de ce programme est de **promouvoir des technologies moins consommatrices d'énergie dans le domaine des transports**. L'effort consenti par l'Etat doit aboutir au développement de nouvelles filières industrielles.

Les fonds mobilisés financeront des programmes de recherche et développement et d'industrialisation. Les **grands programmes seront privilégiés**, avec l'objectif de renforcer la compétitivité de l'industrie des transports à travers la maîtrise de nouvelles technologies. Ils seront pilotés par des industriels associant PME et laboratoires publics.

L'organisme opérateur pour la gestion des fonds de ce programme est l'ADEME.

La convention mettant en œuvre l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 relative au programme d'investissements d'avenir entre l'Etat et l'ADEME concernant l'action « recherche dans le domaine des transports » a été publiée au Journal officiel du 10 décembre 2010, tandis que la décision du ministère de l'écologie attribuant les subventions à l'ADEME, pour un milliard d'euros, a été signée le 13 décembre 2010. Les fonds lui ont été transférés sur un compte au Trésor public. La répartition des fonds est la suivante :

- **750 millions d'euros** en vue de soutenir les projets en faveur du développement des véhicules faiblement émetteurs de CO₂ ;
- **150 millions d'euros** sur les véhicules ferroviaires ;
- **100 millions d'euros** sur les véhicules maritimes.

Le dispositif de performance du programme 321 se compose d'un **objectif**, intitulé « *Promouvoir le développement des technologies et organisations innovantes et durables en matière de déplacement terrestre et maritime* », et de **trois indicateurs**. Ceux-ci concernent l'effet d'entraînement sur la participation des industriels, le ratio du nombre de projets ayant été validé sur le nombre total de projets pour lesquels une étape de validation était prévue dans l'année, et les retours pour l'Etat sur les investissements aidés.

4. Des dispositifs originaux qui contreviennent à l'esprit de la LOLF

a) La création de dispositifs spécifiques pour la gestion des investissements d'avenir

Les opérateurs concernés ont mis en place des équipes dédiées et différents comités et commissions. De plus, des **moyens d'évaluation spécifiques sont prévus**, à hauteur de 2,5 millions d'euros pour la CDC, et de 4 millions d'euros pour l'ADEME.

L'ADEME a pris plusieurs dispositions pour être en mesure de remplir ses missions au titre des investissements d'avenir. On peut citer à cet égard la création d'une **nouvelle direction dédiée** à ces derniers, instaurée en octobre 2010, le recrutement de 29 personnes, l'élaboration de nouveaux processus internes de gestion et de suivi, la création d'instances de

consultations et de suivi des investissements d'avenir¹, et la rédaction d'un règlement financier spécifique.

De plus, de nombreux appels à manifestation d'intérêts ont été lancés, ce qui a permis la **validation de cinq projets** par le Commissariat général à l'investissement. Enfin, concernant l'action « Economie circulaire », l'ADEME a lancé les feuilles de route stratégiques sur deux thématiques.

b) Des montages financiers discutables du point de vue des principes budgétaires

Comme le souligne avec justesse la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, *« l'originalité du dispositif a pour conséquence d'exonérer ces crédits de paiement de certaines règles : ainsi, le contrôle d'Etat n'intervient plus obligatoirement dès lors que les fonds sont transférés sur les comptes des opérateurs (...). Le cloisonnement des crédits empêche leur réallocation en fonction des priorités des années futures, car leur vote a été acquis de façon pluriannuelle, s'éloignant ainsi du principe de l'annualité budgétaire et de la régulation infra-annuelle des crédits. Leur décaissement s'effectuera quasi mécaniquement sur des périodes longues, allant jusqu'à dix ans »*.

Les remarques de la Cour des comptes rejoignent largement l'analyse de votre **commission des finances, dont les initiatives sur ce sujet ont permis de garantir un suivi de la mise en œuvre des investissements d'avenir par le Parlement**². Votre commission a ainsi procédé à **un examen systématique des projets de conventions** signées entre l'Etat et les opérateurs gestionnaires, se montrant particulièrement vigilante sur les modalités de sélection des projets à financer.

De même, les **avenants aux conventions sont étudiés avec attention** et font l'objet de courriers adressés au Premier ministre. Enfin, le **commissaire général à l'investissement est auditionné régulièrement** par votre commission. Le dispositif mis en place permet donc de contrôler le bon usage des moyens importants associés aux investissements d'avenir, bien que ceux-ci ne passent pas par le circuit budgétaire traditionnel.

De surcroît, vos rapporteurs spéciaux rappellent que **les difficultés liées à la gestion des investissements d'avenir, du point de vue comptable et de la transparence, avaient été pointées au cours de l'audition pour suite à donner sur le contrôle de l'ADEME** effectué par la Cour des comptes au titre de l'article 58-2° de la LOLF, à la demande de notre collègue Fabienne Keller³.

¹ La commission nationale des aides et le comité de pilotage.

² Votre commission des finances est ainsi à l'origine de l'article 8 de la loi n° 2010-237 de finances rectificative du 9 mars 2010, qui prévoit notamment la transmission au Parlement, pour information et avant leur signature, des conventions entre l'Etat et les opérateurs concernés.

³ Voir le rapport n° 24, 2010-2011 : « L'ADEME : des moyens renforcés, des résultats convaincants, une gestion perfectible », p. 29-31.

c) Des dispositifs de performance relativement complets, mais dont les résultats restent encore difficiles à évaluer

Le dispositif de performance de ces trois programmes paraît satisfaisant et relativement exhaustif. Néanmoins, il est difficile de tirer des conclusions sur l'efficacité des investissements d'avenir, notamment du point de vue de l'effet de levier qu'ils entraînent, dans la mesure où la totalité de la dépense n'a pas été exécutée, et que, dans la plupart des cas, les projets sont encore balbutiants.

Il conviendra donc d'examiner attentivement les résultats de ces indicateurs en 2011, lorsque les premières évaluations pourront être dressées à partir des premiers projets réalisés.

III. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

A. UN EXCÉDENT EN TROMPE-L'OEIL

1. Un excédent d'exploitation lié à une comptabilisation en droits constatés

Du fait de la conjoncture économique, qui exerce un impact direct sur le secteur aérien, **le BACEA avait vu sa situation financière se dégrader fortement en 2009**. Des mesures d'ajustement (notamment 30 millions d'euros d'économies sur les dépenses) avaient toutefois permis de limiter le déficit d'exploitation à 57,6 millions d'euros, et un recours accru à l'endettement avait conduit à un excédent budgétaire de 111 millions d'euros. L'année 2009 avait également été marquée par des modifications substantielles de périmètre¹, celui-ci étant demeuré **quasiment stable en 2010²**.

L'exercice 2010 s'est clôturé sur un **excédent d'exploitation de 39,3 millions d'euros** (et une augmentation du fonds de roulement de 169,4 millions d'euros), **mais qu'un nouveau mode de comptabilisation en droits constatés**, et non plus en encaissements et décaissements effectifs, **conduit à relativiser**. Les charges à payer et produits à recevoir sont ainsi

¹ En particulier la suppression de l'ancien programme 225 « Transport aérien » de la mission EDAD, le transfert au budget annexe d'activités de nature régaliennne (représentant 1 015 ETPT et 108,1 millions d'euros) et le regroupement des fonctions support au sein du programme 613 « Soutien aux prestations de l'aviation civile ».

² Une nouvelle extension du périmètre a été introduite en 2011 avec le transfert, en provenance du programme 217 de la mission EDAD, du Service national de l'ingénierie aéroportuaire (SNIA), soit 11,4 millions d'euros et 219 ETP.

désormais rattachés à l'exercice de leur fait générateur, soit pour 2010, 19,1 millions d'euros de charges et **213,6 millions d'euros de recettes**¹.

Le résultat corrigé, à comptabilisation constante par rapport à la LFI, fait ainsi apparaître un **déficit d'exploitation de 110,2 millions d'euros** (et une augmentation du fonds de roulement limitée à 23,8 millions d'euros), **pour une prévision de 75 millions d'euros. La situation financière du budget annexe s'est donc à nouveau détériorée en 2010**, le résultat ayant été comptablement majoré de 164,7 millions d'euros. **Dès lors, le BACEA est en déficit pour la cinquième année consécutive** et a dû, de nouveau, recourir à l'endettement pour un niveau élevé.

En comptabilité générale, l'évolution des soldes intermédiaires de gestion du BACEA depuis 2005, dernière année d'excédent, se présente ainsi :

Evolution des soldes intermédiaires de gestion du BACEA depuis 2005

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (1)
Produits d'exploitation	1 420,8	1 335,0	1 412,4	1 484,3	1 589,5	1 703,8
Charges d'exploitation	1 400,4	1 431,8	1 486,8	1 555,2	1 718,0	1 775,9
Résultat d'exploitation	20,4	- 96,8	- 74,4	- 70,9	- 128,5	- 72,0
Résultat financier	- 18,0	- 24,3	- 37,5	- 36,3	- 37,1	- 26,5
Résultat exceptionnel	29,1	4,5	- 3,3	39,5	135,7	90,9
Résultat net	31,5	- 116,8	- 115,2	- 67,7	- 29,9	- 7,7

(1) : Pour l'exercice 2010, données prenant en compte 13 mois de redevance de route (+ 75 millions d'euros).

Source : rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel pour 2010

2. Une gestion facilitée par des ambiguïtés persistantes au regard de la LOLF

Selon la DGAC, ce nouveau mode de comptabilisation répond au souhait, exprimé par les autorités de contrôle et les usagers, d'améliorer la lisibilité du budget annexe et de rendre cohérents les résultats de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de l'Etat. Elle a également pour origine la volonté de la DGAC d'adopter une comptabilité conforme à la nature de ses activités économiques et d'améliorer la sincérité de ses comptes, en intégrant certaines remarques formulées par la Cour des comptes. Cette démarche s'est ainsi accompagnée de la mise en place d'un **nouveau système d'information financière**, équivalent de CHORUS.

¹ En particulier, 151,9 millions d'euros et 37,8 millions d'euros de produits à recevoir au titre, respectivement, de la redevance de route et de la taxe de l'aviation civile dues pour les mois de novembre et décembre 2010.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes déplore toutefois que la DGAC ait opté pour la présentation « *qui lui convient le mieux* », sans directive claire du ministère du budget et du MEDDTL, et **au prix d'une incohérence avec l'article 18 de la LOLF**. Cette comptabilité d'engagements est certes conforme aux principes de la comptabilité générale de l'Etat, prévus par l'article 30 de la LOLF, mais distincte de la comptabilité de caisse qui prévaut pour les composantes du budget général, et dont l'article 18 précité prévoit l'application aux budgets annexes.

Ce faisant, la Cour considère que la présentation comptable du BACEA se rapproche, sans vraiment l'assumer, **de celle d'un établissement public administratif (EPA)**. La Cour des comptes conteste également, au regard de l'article 18, l'intégration au budget annexe d'activités par essence régaliennes¹, mais présentées par la DGAC comme intrinsèquement liées à son activité opérationnelle. L'article 18 étant malgré tout sujet à interprétations, **vos rapporteurs spéciaux tendent à privilégier la souplesse de la gestion au formalisme de la LOLF**. Ces évolutions viennent conforter l'option d'une transformation explicite en EPA, que la Cour des comptes appelle de ses vœux.

Une autre discordance avec la LOLF, plus particulièrement son article 24 relatif aux comptes de concours financiers, naît du **recours désormais permanent, depuis 2005, aux avances de l'Agence France Trésor** plutôt qu'à l'emprunt bancaire. Ces avances, initialement consenties en accompagnement d'une stratégie ponctuelle de désendettement, ne revêtent plus un caractère exceptionnel.

B. LES DÉTERMINANTS DU SOLDE : BAISSSE DES RECETTES, STABILITÉ DES DÉPENSES

1. Une évolution décevante des recettes du fait de la stabilité du trafic

Les recettes nettes du BACEA (attributions de produits et fonds de concours inclus) se sont élevées à près de 2 098 millions d'euros, soit une progression apparente de 6,8 % par rapport à 2009 et de 7,3 % par rapport aux prévisions de la LFI. **A mode de comptabilisation constant**, c'est-à-dire en encaissements, **elles sont quasiment stables par rapport à 2009 et en diminution de 0,95 % par rapport aux prévisions de la LFI**, dont une perte de plus de 39 millions d'euros sur les recettes liées au trafic. Seules les

¹ Telles que la définition de normes et prescriptions techniques, la négociation des droits de trafic aérien, la gendarmerie du transport aérien ou l'ingénierie aéroportuaire.

recettes de la taxe de l'aviation civile¹ (TAC) et des redevances de certification et de surveillance se sont révélées conformes aux prévisions.

**Evolution des recettes de fonctionnement
(attributions de produits et fonds de concours inclus)**

(en millions d'euros)

	Exécution 2009	LFI 2010	Exécution 2010	Exécution 2010 corrigée (1)	Ecart exécution corrigée 2010 / LFI
Redevances de route	1 014,1	1 062,6	1 149,8	1 042,0	- 1,9 %
RSTCA (2) métropole	213,2	226,2	221,2	210,0	- 7,2 %
RSTCA outre-mer et redevance océanique	34,3	45,0	42,6	39,6	- 12 %
Redevances de certification et de surveillance (dont autorités de surveillance)	34,9	36,3	40,7	36,9	+ 1,6 %
Taxe de l'aviation civile (quotité du BACEA)	282,2	277,9	318,2	280,4	+ 0,9 %
Recettes diverses (3)	95,5	38,6	62,7	61,7	+ 59,8 %
Total	1 674,1	1 686,7	1 835,2	1 670,6	- 0,95 %

(1) Exécution corrigée 2010 : en comptabilité de caisse et hors mécanisme correcteur au titre de 2009.

(2) RSTCA : redevances pour services terminaux de la circulation aérienne.

(3) Recettes diverses : ventes de produits fabriqués et prestations de services, autres prestations de services, recettes sur cessions, autres recettes d'exploitation, produits de gestion courante, produits financiers, produits exceptionnels, reprises sur amortissements et provisions, autres recettes.

Sources : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2010, note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes sur le budget annexe

Ces résultats sont clairement décevants au regard de la reprise escomptée du trafic aérien, de 1,5 % selon la LFI, après la forte chute de 2009 (près de 7 %). Divers aléas exogènes mais aussi internes à la DGAC – crise liée à l'éruption du volcan Eyjafjallajökull, mouvements sociaux et intempéries de fin d'année – se sont finalement traduits par une **stabilité du trafic de passagers**. La création de la **redevance océanique**, par le décret n° 2009-1648 du 23 décembre 2009, a permis d'interrompre l'augmentation continue des tarifs de la RSTCA d'outre-mer. Son produit en 2010 s'inscrit néanmoins en net recul par rapport aux prévisions, de sorte que la couverture des coûts de navigation aérienne outre-mer, quoiqu'en progression, devrait être inférieure à 37 %.

¹ La quotité affectée au BACEA a diminué en 2010, passant de 82,14 % à 79,77 %, mais est de nouveau relevée en 2011 (80,32 %) afin de couvrir le transfert budgétaire du Service national d'ingénierie aéroportuaire.

Il convient également de rappeler que la DGAC a adopté en 2010 un nouveau régime d'incitation à la performance, qui anticipe sur le dispositif européen applicable à compter de 2012 et a permis **d'abandonner le mécanisme correcteur** des sur ou sous-recouvrements de redevances. Un **mécanisme atténué** perdure toutefois pour solder d'ici 2013 les créances ou dettes de la DGAC à l'égard des compagnies aériennes¹.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la pertinence de la stratégie de la DGAC consistant à maintenir un des taux unitaires de redevance de route les plus bas d'Europe. L'écart avec le taux moyen des Etats limitrophes s'est réduit mais demeure élevé, de 7,36 euros en 2010. De même, le taux unitaire de RSTCA en métropole n'a pas été relevé, alors que la LFI prévoyait une augmentation de 4,9 %. Il est vrai que cette démarche traduit la volonté de ne pas pénaliser les compagnies aériennes dans une conjoncture plus difficile que prévu. Elle a aussi une vertu, qui est de renforcer la pression sur la maîtrise structurelle des coûts. Néanmoins, **la situation financière particulièrement dégradée du BACEA comme la position centrale de la France dans l'espace aérien européen justifieraient sans doute de recourir davantage au levier des recettes par la hausse de certains taux.**

2. Des dépenses de fonctionnement dynamiques, au détriment de l'investissement

Contrairement à l'exercice 2009, qui avait vu les dépenses réduites de 55 millions d'euros par rapport à la LFI compte tenu de la conjoncture, l'exécution en 2010 se révèle légèrement supérieure à la dotation initiale, à hauteur de 0,4 %. En déduisant la dotation aux amortissements, les dépenses (hors écritures d'ordre) se révèlent inférieures de 9 millions d'euros aux prévisions, soit un **écart d'environ - 0,5 %**. Le montant total des dépenses nettes, incluant les charges à payer imputées sur l'exercice, progresse de 4,4 % par rapport à 2009 pour atteindre 1 933,2 millions d'euros.

Derrière cette apparente maîtrise, on constate en réalité des situations très différentes selon les postes de dépenses :

1) **Les dépenses de fonctionnement hors personnel** (fonctionnement courant des services centraux et déconcentrés, informatique, formation, prestations des organismes extérieurs²...), incluant les dotations aux amortissements et provisions, **augmentent sensiblement** : + 8,1 % par rapport à la LFI et + 4,2 % par rapport à 2009. Si on exclut l'impact de la dotation aux amortissements, qui a excédé la prévision de 18 millions d'euros, et du passage à la comptabilité d'engagements (15,2 millions d'euros de charges à

¹ Un sous-recouvrement de 17,5 millions d'euros a ainsi été constaté fin 2009, et un sur-recouvrement de 50,9 millions d'euros (au titre de la redevance de route et de la RSTCA) fin 2010.

² Tels que Eurocontrol, Météo France ou l'Ecole nationale d'aviation civile.

payer imputées sur l'exercice 2010), la hausse est encore d'environ 3 % par rapport à la LFI.

Ainsi que le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, **la DGAC semble avoir renoncé à maîtriser ses dépenses de fonctionnement** et a même recouru à la fongibilité asymétrique **alors que les recettes n'étaient manifestement pas à la hauteur des attentes**. Dans ces conditions, **vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur sa capacité à respecter l'objectif de réduction de 10 % fixé dans la programmation triennale 2011-2013**.

2) **Les dépenses de rémunération du personnel**, qui représentent 52 % du total (contre 45 % en 2005) et tendent donc à rigidifier le budget, ont été **contenues** puisqu'elles diminuent de 1,6 % par rapport aux prévisions et augmentent de 3,5 % par rapport à 2009. Hors augmentation du taux de cotisation¹ au CAS « Pensions », qui a occasionné un surcoût de 38,6 millions d'euros, **elles diminuent même de 0,2 % par rapport à 2009**.

Vos rapporteurs spéciaux se félicitent de cette évolution, liée à la non mise en œuvre du protocole social pour 2010-2012², qui est contesté devant le tribunal administratif par l'intersyndicale majoritaire, et à une **politique inédite de diminution des effectifs**, inférieurs au plafond à hauteur de 142 ETPT (soit 11 467 ETPT au total). Contrairement à 2009, la règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a été respectée, mais concerne dans une moindre mesure les catégories de personnel les mieux payées.

D'après la Cour des comptes, **le coût salarial moyen des agents a cependant augmenté de 0,65 % en 2010**. Il a notamment crû de 1,1 % pour les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA), dont le coût unitaire moyen est supérieur à 90 000 euros et dont les primes dépassent le plafond réglementaire avec 54,7 % du traitement.

3) **Les dépenses d'investissement diminuent fortement**, de plus de 27 % par rapport aux prévisions de la LFI et de 15,7 % par rapport à l'exécution de 2009. **Le taux d'exécution moyen est faible** avec 72,8 % mais contrasté selon les programmes³. L'investissement a ainsi constitué la **principale variable d'ajustement** de la régulation budgétaire, qui a tenté de remédier aux déséquilibres du budget annexe, et semble marquer un point bas et la fin du cycle de baisse constaté depuis 2007 (197 millions d'euros). La DGAC souligne que l'investissement a été sur-calibré certaines années ; **vos rapporteurs spéciaux s'interrogent néanmoins sur l'impact de ces arbitrages sur la performance du budget annexe**.

¹ Qui est passé de 51,31 % en 2009 à 62,14 % en 2010 (au lieu de 66,01 % prévus en loi de programmation).

² Le coût des mesures catégorielles a ainsi été limité à 1,6 million d'euros, en raison notamment du report à 2011 des mesures relatives aux personnels navigants.

³ Il est ainsi de 76,8 % pour le programme 612 « Navigation aérienne », mais de seulement 15 % pour le programme 611 « Formation aéronautique ».

Evolution des différentes catégories de dépenses du BACEA en 2009-2011

(en millions d'euros)

	Exécution 2009	LFI 2010	Exécution 2010	Evolution LFI/exécution 2010	PLF 2011
Fonctionnement (1)	681,7	657,6	710,7	+ 8,1 %	703,3
Dont services extérieurs	168,6	122,9	175,8	+ 43 %	119,4
Dépenses de personnel	1 046,3	1 100,5	1 083	- 1,6 %	1 087,8
Investissement / immos	162,5	187,7	136,9	- 27,1 %	186,2
Annuité d'emprunt	107,9	128,3	153,9	+ 20 %	173,5

(1) : hors dépenses de personnel mais impôts, taxes et dotations aux amortissements et aux provisions inclus.

Sources : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2010, note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes sur le budget annexe, projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

3. Un endettement de plus en plus préoccupant

Le déséquilibre du BACEA se traduit immanquablement par la poursuite de l'endettement, qui s'est **accru de 96,7 millions d'euros, soit + 30 % en deux ans**, et atteint en 2010 près de vingt-quatre années d'autofinancement. L'autorisation d'emprunt, intégralement utilisée et d'un montant de 250,7 millions d'euros, s'est ainsi révélée largement supérieure aux capacités de remboursement, de 153,96 millions d'euros (dont 26,6 millions d'euros de charges financières¹).

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes évoque à juste raison une « *spirale de surendettement incontrôlée* ». Les annuités d'emprunt devraient ainsi passer à 181,5 millions d'euros en 2011, 196,9 millions d'euros en 2012, 223 millions d'euros en 2013 et 225,6 millions d'euros en 2014 avant de refluer progressivement. Vos rapporteurs spéciaux considèrent néanmoins que **sans un ajustement important sur les dépenses et les recettes, le BACEA pourrait devoir recourir à l'emprunt pour rembourser sa dette antérieure...**

4. Quelle crédibilité de la programmation triennale ?

Ainsi qu'il a été évoqué plus haut, la programmation triennale pour 2009-2011 a été remise en cause dès la première année d'exécution en raison du contexte particulièrement difficile du secteur aérien, qui a nécessité de réviser à la baisse les recettes (- 13,5 %) et dépenses. En 2010, l'ajustement

¹ En raison de la baisse du taux d'intérêt moyen pondéré, ce montant a diminué de 29,4 % par rapport à 2009.

est demeuré insuffisant, malgré la forte pression exercée sur les investissements, et **l'autorisation d'emprunt a représenté plus du double du montant prévu dans la programmation triennale** (116 millions d'euros).

La programmation pour 2011-2013 table sur une forte augmentation des recettes et une stabilisation des coûts, **dont la crédibilité est d'ores et déjà sujette à caution**. L'augmentation attendue des redevances de route en 2011 est en effet de 10,1 % par rapport à l'exécution corrigée de 2010, ce qui semble **excéder les prévisions les plus optimistes d'une reprise du trafic**.

Du côté des **dépenses**, celles afférentes aux personnels augmenteraient d'environ 1,2 % à périmètre constant. Cette évolution est envisageable mais **requerra d'importants efforts de maîtrise de la part de la DGAC**, compte tenu de l'effet du nouveau protocole social, dont le coût - pour autant que cette estimation se vérifie - est estimé à 11,6 millions d'euros sur 2011-2012.

C. UN MEILLEUR PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE

1. Des résultats relativement hétérogènes

Le dispositif de mesure de la performance a été stabilisé en 2010. La Cour des comptes considère néanmoins que plusieurs indicateurs ne reflètent pas tant la performance de la DGAC que des paramètres extérieurs sur lesquels elle a peu d'influence, **appréciation que vos rapporteurs spéciaux jugent excessive**. Pour autant, certains indicateurs gagneraient à intégrer une comparaison européenne.

Parmi les nombreux indicateurs de la mission, qui concernent parfois des aspects très techniques de la navigation aérienne, un certain nombre affiche des **résultats en diminution ou encore éloignés des cibles** fixées pour 2011. On peut ainsi relever les indicateurs concernant :

- l'endettement rapporté à la capacité d'autofinancement, la cible (moins de 8,5 années) étant désormais **totalemment irréaliste** ;

- l'efficacité horizontale des vols (écart moyen entre la trajectoire parcourue et la trajectoire directe), dont la relative dégradation s'explique notamment par les perturbations sociales ;

- le niveau de retard moyen par vol, qui a fortement augmenté en raison d'événements tant exogènes (perturbations climatiques) qu'internes (mouvements sociaux liés à la réforme des retraites ou à la négociation du nouveau protocole social) ;

- la part des enquêtes clôturées moins d'un an après la survenance de l'accident ou de l'incident (58 %, pour une prévision de 70 %) ;

- le traitement des réclamations des clients, dont la durée moyenne (109 jours) a doublé par rapport à 2009 mais est aussi liée à des circonstances exceptionnelles.

En revanche, **la performance est assez satisfaisante** pour des indicateurs tels que le ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines (mesuré par la fraction des ETP affectés à la fonction ressources humaines), le taux de recouvrement de la RSTCA, le nombre de croisements hors normes pour 100 000 vols, le taux de couverture des coûts des services de navigation aérienne outre-mer, le nombre d'écarts majeurs à la réglementation détectés par organisme audité ou inspecté, le nombre d'infractions sanctionnées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aériennes (ACNUSA), le coût unitaire de la formation d'un élève ingénieur ou d'un pilote de ligne, ou le taux d'insertion professionnelle des anciens élèves de l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC).

2. La poursuite de la modernisation de la gestion

La DGAC a accompli **d'importants efforts de modernisation de sa gestion et de ses structures**, qui témoignent d'une plus grande attention portée à la performance. On peut ainsi relever la mise en place d'un nouveau système d'information financière, la rationalisation des achats, l'expérimentation d'un service facturier sur deux sites, la réorganisation du SNIA ou la fusion de l'ENAC et du SEFA, effective depuis le 1^{er} janvier 2011. Leurs effets sur la productivité et l'efficacité des services devraient apparaître en 2011.

Ainsi que Thierry Mariani, secrétaire d'Etat chargé des transports, l'a rappelé lors de son audition par votre commission le 31 mai 2011, **l'organisation et la transparence du travail des contrôleurs aériens ont également été améliorées**, conformément aux préconisations de la Cour des comptes et de vos rapporteurs spéciaux, avec l'abandon du système des « clairances » et un contrôle plus précis des présences.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes attire cependant l'attention sur la **fragilité potentielle de l'ENAC**. En devenant un opérateur à part entière, l'école acquiert une réelle autonomie de gestion, mais ses emplois hors plafond ont connu une forte augmentation en 2010 (26 ETP au lieu de 10 prévus en LFI¹) et son fonds de roulement a été soumis aux mêmes difficultés qu'en 2009², nécessitant un abondement de 2,5 millions d'euros de la DGAC.

¹ Le total des ETP employés par l'ENAC en 2010 est toutefois légèrement inférieur aux prévisions (532 contre 539, après 540 ETP en 2009).

² Les comptes financiers définitifs pour 2010 font état d'un fonds de roulement de 4,09 millions d'euros, soit **moins d'un mois de charges courantes**.

IV. LES COMPTES SPÉCIAUX

A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DE LA MISSION INTERMINISTÉRIELLE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »

1. Une architecture à la fois complexe et lacunaire mais rationalisée en 2011

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 relèvent de deux ministères distincts. Le ministère de la justice et des libertés et celui du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat sont également concernés par le pilotage du programme 751.

Ces deux programmes retracent en dépenses, respectivement :

- 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 (PVé). Le programme 751 est placé sous la responsabilité de la déléguée à la sécurité et à la circulation routières, rattachée au MEDDTL jusqu'au dernier remaniement ministériel de novembre 2010, et désormais au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI). **La gestion de ce programme est rendue complexe par l'implication de très nombreux acteurs** aux niveaux central¹ et départemental ainsi qu'à Rennes² ;

- 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**, dans le cadre du projet FAETON. Le programme 752 relève du secrétaire général du MIOMCTI.

Le compte est abondé par une fraction du produit des amendes forfaitaires constatées par les radars, dans la limite de **212,05 millions d'euros** (sur un total perçu de 468,4 millions d'euros³). Le produit des amendes majorées de l'ensemble des infractions, évalué à 452 millions d'euros en 2010, est quant à lui directement affecté au désendettement de l'Etat.

¹ Les agents de la Délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSCR) et de la Direction du projet interministériel du contrôle automatisé (DPICA).

² Outre le CNT et son officier du ministère public, sont concernés le Centre d'encaissement des amendes, la Trésorerie du contrôle automatisé, le centre d'appel et le Centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR).

³ Auxquels s'ajoutent 113,7 millions d'euros d'amendes forfaitaires majorées, soit un produit total des amendes des radars de **582,1 millions d'euros encaissés en 2010**.

Cette organisation s'est cependant révélée insatisfaisante car elle induisait des difficultés de pilotage budgétaire pour le MEDDTL et participait d'une **faible lisibilité de la politique publique** de sanction des infractions au code de la route.

En particulier, l'affectation comme la gestion du produit global des amendes forfaitaires et majorées de la police de la circulation et du stationnement (quel que soit le mode de détection des infractions), évalué en 2010 à 1,48 milliard d'euros, étaient jusqu'en 2011 **particulièrement complexes et fragmentées**. Cette situation était liée à la diversité des bénéficiaires de ce produit¹, à des circuits budgétaires et comptables différenciés selon le caractère automatisé ou non des amendes et selon leur mode de recouvrement forfaitaire ou « forfaitaire majoré »², à l'opacité de l'évaluation et de la restitution des recettes, et à l'instabilité temporelle de la répartition du produit global, qui a évolué à plusieurs reprises au cours des dernières années.

Une simplification de l'architecture budgétaire était donc nécessaire. L'article 62 de la loi de finances pour 2011 a ainsi sensiblement **élargi le périmètre du CAS** – sans pour autant modifier les règles d'affectation des amendes forfaitaires des radars aux différentes catégories de bénéficiaires – afin d'y regrouper l'ensemble des recettes d'amendes de la police du stationnement et de la circulation, à l'exception de celles affectées directement à l'AFITF et au FIPD.

Le CAS a par conséquent été renommé « **Contrôle de la circulation et du stationnement routiers** », et est depuis le 1^{er} janvier 2011 structuré en cinq programmes relevant de deux sections équilibrées en recettes et dépenses, la première correspondant au périmètre de l'ancien CAS (programmes 751 et 752). Les autres dépenses du CAS ont désormais trait au déploiement du PVé, à la contribution à l'équipement des collectivités territoriales et au désendettement de l'Etat. Au total, les crédits du CAS en LFI sont passés de 212,05 millions d'euros à 1 291,1 millions d'euros.

De même, **la Délégation à la sécurité et à la circulation routières a été transférée au MIOMCTI** et le nouveau CAS élargi relève désormais de trois ministères, le MEDDTL continuant d'assurer la gestion du seul programme 751. **Le pilotage budgétaire demeure néanmoins complexe et le maintien du MEDDTL dans le dispositif paraît moins justifié**, d'autant que

¹ L'AFITF, le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) constitué au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), les collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions Ile-de-France et d'outre-mer, collectivité territoriale de Corse), le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et l'Etat.

² Le produit des amendes forfaitaires des radars transitait ainsi par le CAS, à l'exception des parts revenant à l'AFITF et aux collectivités territoriales, tandis que le produit des amendes forfaitaires hors radars et forfaitaires majorées (quel que soit le mode de détection) constituait une recette non fiscale de l'Etat et alimentait notamment le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales.

le CNT de Rennes est déjà placé sous la double tutelle du MEDDTL et du MIOMCTI.

2. Une programmation budgétaire inopérante en raison de reports chroniques et très élevés

La programmation budgétaire du CAS se caractérise par **des dotations annuelles fluctuantes**, en particulier pour le programme 752, et surtout par **l'absence de réelle prise en compte des reports massifs** d'AE et CP, qui revêtent un caractère chronique depuis la création du CAS.

Reports et consommation des crédits du compte en 2009 et 2010

(en millions d'euros)

	Consommation 2009		LFI 2010 (AE=CP)	Reports		Crédits ouverts		Consommation nette 2010	
	AE	CP		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 751 « Radars »	212,9	168,5	196,0	7,7	132,9	203,7	328,9	193,9	188,6
Programme 752 « FNPC »	10,6	11,6	16,1	14,4	21,9	30,4	37,9	9,8	11,7
Total CAS	223,5	180,1	212,1	22,1	154,7	234,1	366,8	203,7	200,3

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2010

Sur le **programme 751**, les reports d'AE ont été modérés mais la consommation s'est révélée inférieure à celle de 2009, témoignant d'une **dégradation de la programmation budgétaire** (surdotation de 9,9 millions d'euros contre 8 millions d'euros). La consommation des CP a fortement progressé, de 11,9 %, tout en demeurant inférieure à la dotation en LFI. Elle n'a donc pas permis d'absorber l'excédent de reports de 2009 sur 2010 et ceux-ci **continuent de progresser** : 99,7 millions d'euros en 2008, 132,9 millions d'euros en 2009 et 140,3 millions d'euros fin 2010.

Ainsi que vos rapporteurs spéciaux l'ont déjà souligné en 2010, cette **sous-consommation des CP** résulte des décalages entre l'engagement juridique des dépenses et les paiements, du recours à des marchés pluriannuels, de la lenteur des procédures de passation et des délais liés à l'expérimentation de nouveaux modes de détection des infractions (feux rouges, interdistances dans les tunnels et passages à niveaux).

Sur le **programme 752**, les reports d'AE comme de CP sont très élevés au regard de la dotation initiale (respectivement 135,8 % et 188,8 % de la dotation), compte tenu de **l'important retard pris dans les premières phases du projet FAETON**. La consommation d'AE, nettement inférieure à la dotation initiale, a diminué, et celle des CP, qui n'a en 2010 concerné que les études, est sensiblement équivalente à 2009.

Le Gouvernement estime toutefois que **la réorganisation du projet devrait permettre de respecter l'échéance communautaire du 19 janvier 2013**, soit la date limite de mise en œuvre des dispositions de la troisième directive sur les permis de conduire, du 20 décembre 2006. Depuis début 2011, la maîtrise d'ouvrage du projet a ainsi été confiée à la Mission des titres sécurisés et **la maîtrise d'œuvre à la nouvelle Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**, établissement public placé sous l'autorité du MIOMCTI.

Le cahier des charges fonctionnelles a été mis à disposition en juin 2010 et les offres des candidats à l'attribution du marché de réalisation ont été déposées en février 2011, le choix du titulaire étant prévu d'ici la fin du premier semestre. Bien que le calendrier demeure « serré », le ministère considère que le déploiement de la nouvelle application pourra être effectué entre le quatrième trimestre de 2012 et début 2013, donc juste dans les délais.

3. Une amélioration seulement ponctuelle de la performance ?

Après avoir quasiment stagné en 2009, **la mortalité routière a renoué avec une tendance baissière** et est pour la première fois passée sous le seuil de 4 000 avec **3 994 décès** en 2010 (selon des données provisoires), soit une diminution de 6,5 % par rapport à 2009. **Le nombre de blessés a reculé de 13,1 %**, et même de 23 % pour les seuls blessés hospitalisés. Cette évolution est illustrée par les indicateurs 1.1 et 1.2 du programme 751 :

- la **vitesse moyenne** des véhicules est passée de 80,4 km/h en 2009 à 79,6 km/h en 2010, ce qui est conforme aux objectifs ;

- la proportion (par rapport au nombre d'infractions) des **excès de vitesse de plus de 30 km/h** a poursuivi la tendance baissière initiée en 2006 pour s'établir à 0,52 %, après 0,54 % en 2009. La proportion des excès de vitesse de plus de 40 km/h est quant à elle passée de 0,16 % à 0,14 %. Ces indicateurs sont toutefois beaucoup plus volatils que les indicateurs globaux tels que la vitesse moyenne, car ils sont construits sur des échantillons plus restreints.

Il est cependant peu probable, même si l'on prolonge la tendance de 2010, que l'objectif gouvernemental de moins de 3 000 décès d'ici fin 2012 puisse être atteint. Cela paraît d'autant plus incertain que **la mortalité constatée lors des quatre premiers mois de 2011 est de nouveau repartie fortement à la hausse**, de 12,8 % selon des données provisoires, le nombre d'accidents corporels ayant augmenté de 0,6 %. Ce constat alarmant a motivé une réunion d'urgence du Comité interministériel de la sécurité routière le 11 mai dernier, qui a décidé un renforcement des sanctions et des mesures de dissuasion des excès de vitesse.

Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, a ainsi annoncé le 22 mai 2011 le

déploiement d'environ 2 200 « radars pédagogiques » en 2011¹. Ces radars à vocation préventive informent les automobilistes, **sans être assortis de sanction**, et sont placés « *notamment dans les zones dangereuses, y compris sur des itinéraires dans lesquels des radars existent* », mais à une distance aléatoire. Ils signalent les vitesses excessives, en précisant le cas échéant le numéro d'immatriculation du véhicule, et rappellent les limitations.

Leur financement, à hauteur de **8 millions d'euros** en 2011 (soit la moitié du surcroît attendu de recettes des amendes forfaitaires des radars) est prévu par la première loi de finances rectificative pour 2011. Ces nouveaux radars ne se substituent pas pour autant aux panneaux signalant la présence de radars « classiques », dont le démantèlement progressif a par ailleurs été décidé.

Un nombre plus important de nouveaux radars a été installé en 2010, soit **480 appareils** contre 411 en 2009, pour un total de **3 191 radars** au 31 décembre 2010, dont 435 appareils aux feux rouges, deux dispositifs expérimentaux de contrôle des franchissements de passage à niveaux et 933 équipements mobiles. Cette évolution s'est traduite par une **consommation nettement supérieure aux prévisions des AE** (hors reports) consacrées au déploiement des radars.

L'objectif de déploiement de 4 500 radars a été reporté d'un an, soit à fin 2013, **et devrait donc pouvoir être tenu** si le rythme actuel se maintient. Le taux de disponibilité est resté stable, à 92 %, tout comme le coût unitaire de chaque équipement² (sauf en cas de blindage).

L'amélioration continue de la qualité des photographies prises par les radars est illustrée par la progression de l'indicateur 1.3. Le pourcentage d'avis de contravention envoyés par rapport au nombre d'infractions relevées pour les véhicules immatriculés en France et dans les Etats avec lesquels la France a passé un accord de coopération (soit le Luxembourg et la Suisse) est ainsi passé de 65,7 % en 2009 à 69,2 % en 2010, soit une valeur proche de la cible de 70 %. Cet indicateur pourrait toutefois être amélioré en précisant le taux de contestation et d'annulation des contraventions.

Outre l'installation de nouveaux types de radars, l'efficacité du dispositif de contrôle devrait être renforcée en 2011 et 2012 par :

- **l'accélération du renouvellement de la flotte de véhicules** (300 sur la période 2010-2012), qui est désormais réalisée par location longue durée plutôt que par acquisition et dont la gestion est en partie externalisée auprès de l'Union de groupement d'achats publics (UGAP) ;

¹ Dès le 15 juin, un appel d'offres devrait être lancé pour l'installation d'environ 2 000 radars pédagogiques d'ici la fin 2011, après une première tranche de 200 radars installés en juin.

² En revanche, le coût du génie civil et du raccordement varie sensiblement en fonction des contraintes du site.

- la **généralisation du PV électronique**, dont l'expérimentation s'est révélée concluante en 2010¹ avec l'envoi de 1,6 million d'avis de contravention. Le coût de cette généralisation, qui devrait être en bonne partie autofinancé par le surcroît de recettes attendu, est estimé à **40 millions d'euros en 2011-2012** et est désormais financé par le nouveau programme 753, doté de 21,2 millions d'euros (AE = CP) en 2011.

B. LE COMPTE D'AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

1. Un dispositif rénové à deux reprises et complété par la « prime à la casse »

La création de ce 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** »², 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 et 2010** dans le cadre du plan de relance de l'économie, **au profit de la « prime à la casse »**³, 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 a pris fin le 31 décembre 2010⁴.

Aucune dotation budgétaire n'a donc été inscrite sur le programme 872 en 2010, mais il est crédité de 12 millions d'euros en 2011, correspondant à une estimation de 40 000 bénéficiaires.

Compte tenu du déficit persistant du dispositif (*cf. infra*) et afin de favoriser un retour progressif à l'équilibre budgétaire, l'article 93 de la loi de finances pour 2010 **a anticipé d'un an**, du 1^{er} janvier 2012 au 1^{er} janvier 2011, l'abaissement de 5 grammes de CO₂/km des seuils d'application du bonus comme du malus. Le montant du bonus a également été révisé à la baisse par le décret n° 2010-447 du 3 mai 2010.

¹ Pour un coût de 5,3 millions d'euros en AE et 6,7 millions d'euros en CP.

² 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.

³ 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.

⁴ La prime de 500 euros a été accordée pour les véhicules commandés entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2010 et facturés avant le 31 mars 2011.

Une **nouvelle révision du dispositif**, applicable à compter de 2011 pour les bonus et de 2012 pour les malus, a finalement été mise en place :

- concernant le **malus**, l'article 44 de la dernière loi de finances rectificative pour 2010¹ a abaissé de 10 g CO₂/km les seuils d'application des malus de 200 euros et 2 600 euros et créé **deux nouvelles tranches de malus intermédiaires** : 500 euros pour les modèles émettant entre 151 et 155 g CO₂/km et 1 100 euros pour les modèles émettant entre 181 et 190 g CO₂/km ;

- concernant le **bonus**, un décret du 23 décembre 2010, modifiant le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007, a rendu le barème plus strict dès 2011. Ainsi en **2011**, le bonus de 2 000 euros pour les véhicules peu polluants fonctionnant au gaz de pétrole liquéfié (GPL) est supprimé, le seuil plafond déterminant le bonus de 2 000 euros pour les véhicules hybrides passe de 130 à 110 g CO₂/km, les bonus de 1 000 et 500 euros passent à, respectivement, 800 et 400 euros, et le bonus de 100 euros est supprimé. **La « zone neutre » est ainsi comprise entre 111 g CO₂/km et 150 g CO₂/km.**

A compter de 2012, le seuil plafond du bonus de 5 000 euros est abaissé de 60 à 50 g CO₂/km, un nouveau bonus de 3 500 euros est créé pour les véhicules émettant entre 51 et 60 g CO₂/km, le bonus de 1 000 euros passe à 600 euros et le bonus de 500 euros est réduit à 300 euros pour les véhicules n'émettant pas plus de 106 g CO₂/km, au lieu de 111 g CO₂/km. **La « zone neutre » sera ainsi comprise entre 106 g CO₂/km et 141 g CO₂/km.**

Le barème applicable pour 2011 et 2012 se présente donc comme suit :

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010.

Bonus applicable aux termes du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Montant de l'aide en euros par année d'acquisition						
	Véhicules acquis ou pris en location combinant énergie électrique et motorisation à l'essence ou au gazole						
	2008 et 2009	2010	Ancien barème 2011	Nouveau barème 2011	Ancien barème 2012	Nouveau barème 2012	
Jusqu'à 110	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	2 000	
Jusqu'à 130				0		0	
De 131 à 135					0		0
De 136 à 140							
	Autres véhicules (y compris ceux de la première catégorie lorsque leur taux d'émission de CO ₂ est inférieur ou égal à 60 grammes)						
Jusqu'à 50	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	
Jusqu'à 60						3 500	
De 61 à 90	1 000	1 000	1 000	800	1 000	600	
De 91 à 95			500	500	400	500	300
De 96 à 100							
De 101 à 105	700	500	100	0	100	0	
De 106 à 110							
De 111 à 115							
De 116 à 120							
De 121 à 125	200	100	0	0	0	0	
De 126 à 130		0					

Source : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié

Nouveaux tarifs du « malus » applicables

Taux d'émission de CO ₂ (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros par année d'acquisition						
	2008 et 2009	2010	2011	Ancien barème 2012	Nouveau barème 2012		
Jusqu'à 140	0	0	0	0	0		
De 141 à 145					200		
De 146 à 150			200		200	200	500
De 151 à 155							
De 156 à 160	200	750	750	750	750		
De 161 à 165							
De 166 à 180							
De 181 à 185	750	750	750	750	1 100		
De 186 à 190							
De 191 à 195							
De 196 à 200							
De 201 à 230	1 600	1 600	1 600	1 600	1 600		
De 231 à 235							
De 236 à 240			2 600		2 600	2 600	2 600
De 241 à 245							
De 246 à 250	2 600	2 600	2 600	2 600	2 600		
Supérieur à 250							

Source : article 1011 bis du code général des impôts

2. La confirmation d'un déficit de grande ampleur

Contrairement aux intentions initiales, le compte d'avance n'a jamais été équilibré et son déficit en 2010, de **520,8 millions d'euros**, a de nouveau été très largement supérieur aux prévisions et s'est stabilisé à un niveau très élevé.

Bien que la part des véhicules bénéficiant du bonus ait été inférieure aux prévisions, ainsi que l'illustre l'indicateur 1.2¹, les crédits ouverts en 2010 (340 millions d'euros) ont été intégralement consommés dès septembre, ce qui a rendu nécessaire **l'ouverture de 370 millions d'euros supplémentaires**, en AE et CP, par décret d'avance fin septembre 2010². Cette ouverture a été gagée par une annulation de même montant sur le programme 821 « Avances à l'agence de services et de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune ».

Equilibre du compte de 2008 à 2010

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		LFI 2011
	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR	
Recettes	483,0	225,4	328,0	202,2	213,4	186,4	222
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6	707,2	372
Solde	0	- 214,0	- 150,0	- 522,3	- 126,2	- 520,8	- 150

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2010

Le Gouvernement a avancé plusieurs justifications au maintien à un niveau plus élevé que prévu des dépenses du « bonus », liées à des effets d'anticipation des acheteurs et aux mesures de soutien au secteur automobile. Sans revenir dans les détails sur ces arguments, précisés dans le rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011, il convient de rappeler qu'à l'occasion de son examen du projet de décret d'avance, **vo**tre **commission a considéré que ces explications ne pouvaient suffire à justifier l'ampleur de l'écart entre prévision et exécution probable**. Il était en effet possible, dès fin 2009, d'anticiper les effets du décret du 18 décembre 2009³, qui traduisait une décision déjà prise.

Comme le « bonus-malus », le dispositif de la « **prime à la casse** » a été victime de son succès et a induit une dépense globale, en 2009 et 2010, de **1 201,1 millions d'euros**, dont 669,1 millions d'euros en 2010. Son coût a

¹ La moitié des véhicules vendus ont bénéficié du bonus, contre une prévision de 57,9 %. En revanche la part des véhicules soumis au malus s'est révélée nettement inférieure aux prévisions, avec 9,7 % contre 15,2 %.

² Décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010.

³ Ce décret rendait éligibles au barème plus favorable de 2009 les véhicules commandés en 2009 dont la facturation intervenait avant le 31 mars 2010.

également été mal calibré puisque **la dépense en 2010 s'est révélée plus de deux fois supérieure aux crédits ouverts**¹. Elle a dû être financée par des mesures de fongibilité au sein du programme 316 et une ouverture de crédits par le décret d'avance du 29 septembre 2010, précité.

Ainsi qu'ils l'ont indiqué dans son rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2011, vos rapporteurs spéciaux estiment que la prévision de déficit pour 2011, de 150 millions d'euros, est **certainement plus réaliste que celle de la LFI 2010**. Comme cela est souvent le cas en matière de crédits évaluatifs, les prévisions s'ajustent à la réalité avec une certaine inertie et à une sous-évaluation prolongée – manifeste s'agissant du « bonus-malus » – peut succéder une sur-évaluation.

3. Une politique publique trop généreuse au regard de ses effets

Bien qu'ils poursuivent des finalités relativement distinctes, la diminution des émissions moyennes de CO₂ d'une part, le renouvellement du parc automobile et la relance de l'économie d'autre part, les deux dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules participent à une même logique de soutien au secteur automobile. Leur coût global net, obtenu par sommation des crédits budgétaires de la prime à la casse et du déficit cumulé du « bonus-malus », s'est élevé à **près de 2,46 milliards d'euros en trois ans**, ce qui est considérable.

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes s'interroge sur le bilan coût/avantages de ces dispositifs et l'existence d'un possible effet d'aubaine pour les constructeurs, en se fondant notamment sur une étude économétrique confiée par le MEDDTL à la société NERA, rendue publique en janvier 2011 et qui couvre les années 2006 et 2009.

Il est indéniable que le bonus-malus a contribué à une **modification importante de la structure des ventes de véhicules**, cet effet ayant été amplifié par les rapides évolutions technologiques (réduction de la cylindrée selon le procédé du « *downsizing* » et augmentation du rendement des moteurs, dispositif « *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.

Sur le plan écologique, **les émissions moyennes des immatriculations de véhicules neufs ont fortement diminué** puisqu'elles sont passées de 149 g CO₂/km en 2007 à 140 g CO₂/km en 2008, 133 g CO₂/km fin 2009 et **environ 130 g CO₂/km fin 2010**, ce qui correspond à l'objectif fixé pour 2020.

L'ensemble des mesures a également permis de **soutenir le marché automobile français**. Malgré la crise, le nombre de ventes de véhicules

¹ Soit 240 millions d'euros inscrits en LFI, auxquels s'ajoutaient 68,5 millions d'euros de reports.

particuliers est ainsi demeuré stable en 2008, **a progressé de 10,7 % en 2009** pour atteindre le niveau record de 2 268 671 unités, et **a diminué de seulement 0,7 % en 2010** avec 2 251 669 unités.

Ces résultats positifs peuvent cependant être nuancés par les observations suivantes :

- l'adaptation de l'offre des constructeurs en vue de diminuer les émissions moyennes de CO₂ des véhicules d'ici 2016 ne résulte pas simplement du bonus-malus mais est requise par le règlement européen du 23 avril 2009¹ et les normes Euro 5 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011) et Euro 6 (applicable en septembre 2014). **Le dispositif français a ainsi pu contribuer à accélérer et anticiper des mutations nécessaires ;**

- l'étude précitée souligne une forte élasticité de la demande des consommateurs au prix et aux caractéristiques du véhicule, et non aux normes écologiques. Selon la Cour des comptes, *« ce résultat suggère que la plus grande part de la diminution des émissions de CO₂ (...) serait due à des changements au niveau de l'offre des véhicules et non au niveau de la demande »*, celle-ci étant financièrement soutenue par l'Etat. De même, les prix des véhicules ont fortement augmenté sur 2006-2009, *« laissant penser que les constructeurs auraient absorbé la manne financière générée par le bonus-malus »* ;

- **la pollution automobile ne se résume évidemment pas aux seuls rejets de CO₂** et résulte également des particules en suspension, du monoxyde de carbone, des dérivés oxydés de l'azote ou des hydrocarbures imbrûlés, sans évoquer le bruit. La focalisation médiatique et commerciale sur les rejets de CO₂, l'appellation impropre de « véhicules propres » et la moindre prise en compte de la pollution des deux-roues et poids lourds minorent la réalité de la pollution ;

- le bonus-malus a contribué à accroître la proportion des véhicules urbains et de petite taille, **dont une proportion importante est produite hors du territoire national**, y compris s'agissant de constructeurs français ;

- enfin le dispositif de prime à la casse n'est pas sans risque puisque, ainsi que cela avait été constaté avec les dispositifs mis en place de février 1994 à juin 1995 puis d'octobre 1995 à octobre 1996, l'augmentation des ventes est le plus souvent suivie par une chute sensible, illustrant un **double effet d'aubaine et d'anticipation des consommateurs.**

Au total, le bilan de ces deux dispositifs ne saurait être considéré comme totalement satisfaisant, tant au plan écologique qu'économique, et pour le moins onéreux au vu des résultats obtenus et du contexte budgétaire.

¹ Règlement (CE) n° 443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers.

4. Un circuit budgétaire non conforme à la LOLF

Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes renouvelle ses critiques sur la **complexité de la gestion** des deux dispositifs. Ils reposent l'un et l'autre sur des appels de fonds et versements d'avances, effectués auprès de l'Agence de services et de paiement (ASP) et qui donnent lieu à la facturation de frais de gestion (5,17 millions d'euros au total en 2010), mais relèvent de gestionnaires distincts. La fin de la prime à la casse contribuera *de facto* à simplifier le dispositif.

Surtout, les modalités de gestion du présent compte de concours financiers sont **contraires aux règles définies par l'article 24 de la LOLF**, dans la mesure où les versements à l'ASP ne peuvent être considérés comme des prêts ou des avances accordés par l'Etat. En effet, ces dotations ne sont pas consenties pour une durée déterminée et ne sont pas remboursées par les particuliers bénéficiaires du bonus ni par l'ASP, et les recettes du compte proviennent par définition de particuliers qui ne bénéficient pas de cette aide. De même, le calcul des intérêts versés au budget général n'est pas conforme à l'article 24, puisqu'il est fondé sur la différence entre le produit des malus et les montants transférés à l'ASP au titre des bonus.

Ce système ne paraît donc justifié que par une plus grande souplesse de gestion, mais **devrait juridiquement reposer sur une dotation budgétaire**.

Le compte-rendu de l'audition, le 31 mai 2011, de Thierry Mariani, secrétaire d'Etat chargé des transports, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2010 (mission « Ecologie, développement et aménagement durables » et budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110530/fin.html#toc2>

**MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE D’AFFECTATION
SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES
RESSOURCES TIRÉES DE L’UTILISATION DU SPECTRE
HERTZIEN »**

**MM. André Ferrand et François Rebsamen,
rapporteurs spéciaux**

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « ECONOMIE »	199
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE QUI S’EST ÉCARTÉE TRÈS SENSIBLEMENT DE L’ÉPURE INITIALE FIXÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2010	199
1. <i>Un quadruplement du périmètre de la mission limité à l’exercice 2010</i>	199
2. <i>Les principaux écarts entre la prévision en loi de finances initiale et l’exécution</i>	201
B. L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	202
1. <i>Les investissements d’avenir (5,44 milliards d’euros)</i>	202
2. <i>La loi de programmation pluriannuelle</i>	203
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN VOIE DE RATIONALISATION	204
1. <i>Un effort de recentrage des outils de mesure de la performance</i>	204
2. <i>Des dépenses fiscales en progression</i>	205
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	207
A. PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L’EMPLOI »	207
B. PROGRAMME 223 « TOURISME »	209
C. PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »	210
D. PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »	211
E. PROGRAMME 322 « CROISSANCE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES » (NOUVEAU)	211
F. PROGRAMME 323 « DÉVELOPPEMENT DE L’ÉCONOMIE NUMÉRIQUE » (NOUVEAU)	212
III. COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L’UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »	213

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « ECONOMIE »

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE QUI S'EST ÉCARTÉE TRÈS SENSIBLEMENT DE L'ÉPURE INITIALE FIXÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2010

1. Un quadruplement du périmètre de la mission limité à l'exercice 2010

La maquette budgétaire, qui n'a cessé d'évoluer depuis la mise en application de la LOLF à partir de la loi de finances pour 2006, s'était stabilisée en 2009 autour de la présente mission « Economie »¹. Le projet annuel de performances pour 2010 avait reconduit, sans modification substantielle, cette architecture composée de quatre programmes :

- **le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi »**, qui poursuit deux finalités principales – d'une part, la mise en place d'un environnement favorable à la croissance et à la compétitivité des entreprises, d'autre part, la protection et la sécurité des citoyens et des consommateurs – regroupe les moyens des administrations centrales² et des opérateurs de l'Etat (1,1 milliard d'euros de CP votés en LFI) ;

- **le programme 223 « Tourisme »** regroupe les dépenses d'intervention dévolues à la politique du tourisme dont les trois grandes priorités sont de renforcer la promotion de la France à l'étranger, de développer l'économie du tourisme et de favoriser l'accès de tous aux vacances (56,7 millions d'euros votés en LFI) ;

- **le programme 220 « Statistiques et études économiques »** concentre les moyens de l'INSEE pour la fourniture d'informations macroéconomiques, sectorielles, démographiques et sociales aux pouvoirs publics, aux agents économiques et au grand public (418,2 millions d'euros votés en LFI) ;

- **et le programme 305 « Stratégie économique et fiscale »** a pour objet de concourir à la conception et à la mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen ainsi qu'à l'élaboration de la législation fiscale (347 millions d'euros votés en LFI).

¹ La loi de finances pour 2009 a procédé au regroupement de deux « anciennes » missions : « Développement et régulation économiques » et « Pilotage de l'économie française ».

² Le programme 134 est un programme multidirectionnel qui regroupe un ensemble de politiques publiques, mises en œuvre par différents services de l'Etat : la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui depuis le 1^{er} semestre 2010 assure la déclinaison régionale de la DGCIS, de la DGCCRF et de la DGEFP.

Dans ce périmètre défini en LFI, dont la **dotations totale s'établit à 1,93 milliard d'euros**, la ventilation budgétaire des crédits entre les quatre programmes reste hétérogène, avec une place prépondérante du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » qui représente 57 % des crédits ouverts de la mission et qui concentre, à lui seul, la totalité des dépenses d'intervention.

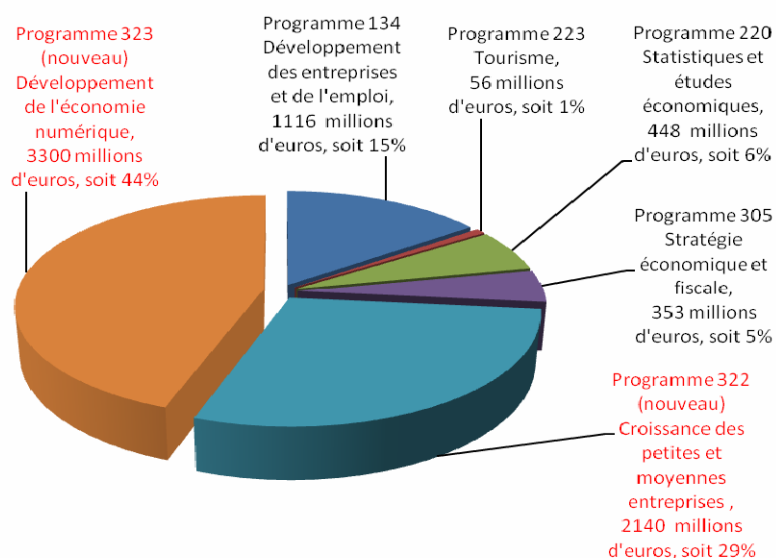
En cours d'année, la loi de finances rectificative pour 2010 relative aux **investissements d'avenir**¹, a créé deux nouveaux programmes, rattachés à la présente mission :

- le **programme 322 « Croissance des petites et moyennes entreprises »** intervient dans le financement des entreprises innovantes et le développement de l'entrepreneuriat social et solidaire (2,14 milliards d'euros) ;

- et le **programme 323 « Développement de l'économie numérique »** a pour objet de favoriser le développement de l'économie numérique en soutenant, d'une part, le développement sur le territoire des réseaux à très haut débit, d'autre part, en favorisant le soutien aux usages, services et contenus numériques innovants (3,3 milliards d'euros).

Les crédits de la mission « Economie » ont ainsi été abondés de 5,44 milliards d'euros, les portant de 1,97 milliard d'euros consommés à 7,41 milliards d'euros, et entraînant, un **quadruplement temporaire de son périmètre budgétaire limité à l'exercice 2010**. En effet, l'intégralité des crédits ouverts au titre des investissements d'avenir ont été consommés. Le graphique ci-dessous montre que les deux programmes d'investissements d'avenir représentent 73 % du montant total des crédits consommés.

Crédits de paiements consommés en 2010 par programme



Source: d'après le rapport annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2010

¹ Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

2. Les principaux écarts entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution

En raison de la configuration particulière de l'exécution budgétaire pour 2010, il est malaisé de tirer des conséquences du dépassement global des crédits votés en LFI.

Si l'on observe le **nouveau périmètre de la mission**, les investissements d'avenir ont entraîné une « bosse » de dépense localisée sur le budget 2010, résorbée dès l'exercice suivant en loi de finances pour 2011.

Si l'on s'en tient au **périmètre initial de la mission**, l'analyse des écarts entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution fait apparaître, une **surconsommation globale de crédits de 2 %** (1 973 millions d'euros ont été consommés au lieu des 1 934 millions votés en LFI), soit un dépassement de 39 millions d'euros, nettement plus faible que celui constaté en 2009 (227 millions d'euros).

Le tableau ci-après retrace les taux d'exécution par rapport aux crédits votés et aux crédits ouverts, en distinguant les deux périmètres budgétaires.

Exécution des crédits de la mission « Economie » en 2010

(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 "	1 112 362 526	1 130 419 919	1 115 845 612	100,3%	98,7 %
Programme 223 « Tourisme »	56 781 997	58 343 509	56 250 634	99,1%	96,4 %
Programme 220 "Statistiques et études économiques"	418 195 980	454 309 585	448 457 883	107,2%	98,7 %
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	346 980 168	359 854 842	352 795 081	101,7%	98,0 %
Programme 322 (nouveau) « Croissance des petites et moyennes entreprises »	0	2 140 000 000	2 140 000 000	Sans objet	100,0 %
Programme 323 (nouveau) « Développement de l'économie numérique »	0	3 300 000 000	3 300 000 000	Sans objet	100,0 %
Total nouveau périmètre	1 934 320 671	7 442 927 855	7 413 349 210	383,3 %	99,6 %
<i>Total périmètre initial</i>	<i>1 934 320 671</i>	<i>2 002 927 855</i>	<i>1 973 349 210</i>	<i>102 %</i>	<i>99 %</i>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2010

L'exercice 2010 se caractérise, dans son périmètre initial, par **une amélioration de la prévision de dépense** : même si, à l'exception du programme 223 « Tourisme », les **trois autres programmes présentent des taux de surconsommation, ceux-ci apparaissent globalement en nette diminution par rapport à 2009**.

Cette appréciation générale appelle cependant une analyse nuancée par programme. Ainsi, le programme 134, qui est le plus important en volume, a fait l'objet d'une sous-budgétisation limitée à 3 millions d'euros, contre 194 millions en 2009. De même, la sous-estimation récurrente du 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 (programme 305) a été contenue à environ 6 millions d'euros, au lieu de la moyenne de 30 millions d'euros de dépassements de crédits constatée depuis 2006.

En revanche, la **sous-budgétisation chronique de la dotation de l'INSEE** (programme 220) **s'est aggravée en 2010** et a nécessité l'ouverture de plus de **36 millions d'euros supplémentaires** au titre de dépenses de fonctionnement et d'investissement (dont plus de 30 millions ont effectivement été consommés).

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.

B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1. Les investissements d'avenir (5,44 milliards d'euros)

La budgétisation des dotations votées en loi de finances rectificative pour 2010 relative aux investissements d'avenir est atypique. En effet, **la totalité des 5,44 milliards d'euros rattachés à la présente mission dans le cadre des deux nouveaux programmes 322 et 323 a été consommée**.

De fait, le constat est formel : conformément au programme d'investissement d'avenir, ces crédits ont été versés, avant le 31 décembre 2010, aux opérateurs – la caisse des dépôts et consignations (CDC), Oseo et l'agence de développement et de maîtrise de l'énergie (ADEME) – chargés d'assurer la mise en œuvre de ces actions sous l'autorité du Premier ministre et le contrôle du commissaire général à l'investissement (CGI). Mais cette consommation de crédits n'a qu'une valeur comptable pour 2010.

Sur le plan opérationnel, il s'agit d'une **consommation « virtuelle »** car **aucun projet éligible à ce programme n'a été effectivement financé au cours de l'exercice 2010**. La mission « Economie » s'est donc limitée à un rôle de « boîte aux lettres » comptable.

Les problématiques soulevées par cette opération sont de deux ordres :

- l'étalement sur plusieurs années des dépenses afférentes à ces programmes remet en cause le principe d'annualité budgétaire ;

- le suivi et le contrôle de l'usage effectif des fonds sont rendus plus complexes par le fait que leur utilisation a été déléguée à des opérateurs.

Pour remédier à ces inconvénients, qui posent des questions de principe, la commission des finances du Sénat a été à l'initiative de la procédure de communication préalable au Parlement des projets de conventions instruites par le commissaire général à l'investissement et conclues par le Premier ministre¹.

En outre, vos rapporteurs spéciaux préconisent **que tous les prochains rapports annuels de performances de la mission « Travail et emploi » comportent systématiquement une section consacrée au suivi de l'exécution des programmes 322 et 323**, même si ceux-ci n'ont été créés que pour l'année 2010, et ce jusqu'à la fin du programme d'investissement d'avenir.

2. La loi de programmation pluriannuelle

Au total, **la mission « Economie » a consommé en 2010 :**

- **à périmètre constant, 1,97 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit 1,77 milliard d'euros, hors les contributions au compte spécial « Pensions » qui représentent 201 millions d'euros ;

- **à périmètre élargi aux investissements d'avenir**, 7,41 milliards d'euros, soit 7,21 milliards d'euros hors contributions au CAS « Pensions ».

Par rapport au plafond voté en loi de programmation des finances publiques pour 2010 (1,69 milliard d'euros), **le différentiel de 80 millions d'euros apparu en exécution constitue un écart moins important que celui constaté en 2009** (260 millions d'euros).

¹ Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

Programmation pluriannuelle de la mission « Economie »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement (hors contribution au CAS Pensions)				
	2009	2010	2011	2012	2013
Loi de programmation des finances publiques 2009-2012	1,72	1,69	1,68		
Loi de programmation des finances publiques 2011-2014	-	-	1,93	1,91	1,89
Loi de finances initiale	1,75	1,75	1,93		
Exécution budgétaire	1,98	7,21 (1,77)*	-		
Ecart (exécution / LPFP)	+ 0,26	+ 5,52 (+ 0,08)*	-		

* Hors programme d'investissements d'avenir

Source : Commission des finances d'après les rapports annuels de performances « Economie » annexés aux projets de loi de règlement pour 2009 et 2010, ainsi que les projets annuels de performances « Economie » annexés au projet de loi de finances pour 2010 et 2011

Par ailleurs, il convient d'observer que l'exécution pour 2010, toujours appréciée dans le périmètre budgétaire initial, est d'ores et déjà inférieure au plafond de la programmation 2011 - 2014. En effet, le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2014 a pris acte de la réévaluation des crédits alloués à la mission « Economie » pour **mettre fin au cycle de sous-budgétisation de la première loi de programmation qui couvrait la période 2009-2012**. L'examen du projet de loi de règlement pour 2011 permettra d'apprécier si cet effort de sincérité budgétaire a été suffisamment ou excessivement dosé.

C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN VOIE DE RATIONALISATION

1. Un effort de recentrage des outils de mesure de la performance

Si le contexte d'instabilité des dispositifs de performance de chaque programme ne permet toujours pas de présenter une évolution comparée des résultats, il convient de souligner l'**effort de rationalisation de la batterie d'objectifs et d'indicateurs** associés à la mission. Leur nombre a été réduit (16 objectifs contre 23 précédemment et 24 indicateurs au lieu de 31), allant dans le sens d'un recentrage des indicateurs sur l'analyse des politiques publiques poursuivies.

Sur le plan purement quantitatif, il convient d'observer que onze objectifs sur seize sont totalement ou partiellement réalisés et près de 90 % des indicateurs de performance sont renseignés (84 % en 2009), avec un taux de satisfaction de 52 % (55 % en 2009), 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 2010	Résultats conformes à la prévision
Programme 134 - « Développement des entreprises et de l'emploi »	5	0	3	12	11	5
Programme 223 - « Tourisme »	3	0	1	3	1,5	0,5
Programme 220 - « Statistiques et études économiques »	4	4	0	4	4	4
Programme 305 - « Stratégie économique et fiscale »	4	1	2	5	5	3
Total mission « Economie »	16	5	6	24	21,5	12,5
Soit en %		31,25 %	37,50 %		89,58 %	52,08 %

Source : d'après le rapport annuel de performances 2010 de la mission « Economie »

S'agissant du programme 134, une analyse qualitative des indicateurs montre que le responsable du programme a recentré les objectifs et les indicateurs dans le souci de mesurer l'effet des politiques publiques engagées : améliorer le taux de survie des entreprises aidées, augmenter le nombre de volontaires internationaux en entreprises, efficacité du dispositif de développement international des entreprises françaises.

En revanche, tel ne semble pas être le cas pour les trois autres programmes. Ainsi, qu'il s'agisse du programme 223 « Tourisme » (indicateur « Part du partenariat dans le budget d'Atout France ») ou des programmes 220 et 305 (délais de réponses, nombre d'études ou d'enquêtes diligentées, etc.), le corpus d'indicateurs ne concerne essentiellement que des mesures de gestion interne et de bon fonctionnement et ne renseigne pas sur l'efficacité des politiques engagées.

Pour prendre un exemple, le plan stratégique pour le tourisme à l'horizon 2020 a pour objectif d'augmenter la recette globale sur les arrivées de touristes internationaux ; votre rapporteur spécial regrette en conséquence l'abandon, depuis 2008, de l'indicateur tendant à évaluer la dépense des touristes non-résidents.

2. Des dépenses fiscales en progression

Les 83 dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission représentent, dans le chiffrage actualisé pour 2010, **9,15 milliards d'euros**, contre 7,66 milliards d'euros en 2009 et 7 milliards en 2008.

Cette hausse est due à l'instauration au 1^{er} juillet 2009 du taux de TVA réduit à 5,5 % pour la restauration, dont le coût est monté progressivement en puissance (1,3 milliard d'euros en 2009 puis 3,1 milliards pour 2010). Avec le recul, votre rapporteur spécial souligne que ces chiffres

montrent que l'estimation initiale du coût de cette mesure a été correctement effectuée : 1,25 milliard d'euros pour 2009¹ puis trois milliards d'euros en année pleine.

A ce stade, il convient de préciser que les données présentées dans le rapport annuel de performance ne doivent pas être considérées comme définitives. Ainsi, l'évaluation des dépenses fiscales pour 2010 avait initialement été fixée à 9 383 millions d'euros. Ce n'est qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2011 qu'un chiffrage définitif sera publié.

**Montant des dépenses fiscales par programme
rattachées à titre principal à la mission « Economie »**

(en millions d'euros)

Programmes	Nombre des dépenses fiscales	Chiffrage définitif pour 2008	Chiffrage définitif pour 2009	Chiffrage initial pour 2010	Chiffrage actualisé pour 2010
Programme 134 - « Développement des entreprises et de l'emploi »	73	5 203	6 502	7 505	7 966
Programme 223 - « Tourisme »	6	1 825	1 139	1 860	1 170
Programme 220 - « Statistiques et études économiques »	0	0		0	0
Programme 305 - « Stratégie économique et fiscale »	4	18	18	18	18
Total mission « Economie »	83	7 046	7 659	9 383	9 154

Source : d'après le rapport annuel de performances 2009 de la mission « Economie »

Les avantages fiscaux, environ cinq fois supérieurs aux crédits budgétaires, constituent donc le véritable levier d'intervention de la mission. Ainsi, **quatre dépenses fiscales présentent un coût supérieur ou égal à 500 millions d'euros, par ordre d'importance :**

- le taux de 5,5 % de TVA pour la restauration (3,1 milliards d'euros) ;
- le taux de 5,5 % de TVA pour la fourniture de logements dans les hôtels (900 millions d'euros) ;
- la réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME (768 millions d'euros) ;

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, annexée au projet de loi de finances pour 2010.*

- le crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères (610 millions d'euros).

Comme les années précédentes, l'efficacité de ces dispositifs fiscaux dérogatoires au regard des objectifs de politique publique recherchés ne fait l'objet d'aucun développement dans le rapport annuel de performances. S'agissant de la TVA à taux réduit pour les restaurateurs, un indicateur a certes été créé au sein du programme 134, mais il s'agit d'un tableau de bord de l'évolution de l'indice des prix et de l'emploi dans le secteur tertiaire qui, à lui seul, ne saurait démontrer pleinement le respect des engagements souscrits par les professionnels du secteur. Aussi, à l'instar de la Cour des comptes, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent-ils que réitérer la recommandation tendant à mettre en place une **évaluation systématique de la balance coût-avantage** et de l'efficacité de toutes les dépenses fiscales¹.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »

(Rapporteur spécial : André Ferrand)

Le **solde des ouvertures effectives de crédits** intervenues sur le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » est **proche de zéro**. D'un montant de 194 millions d'euros en 2009, il s'établit à 3,6 millions d'euros pour l'exercice 2010 (**1 115 millions d'euros consommés pour 1 112 millions votés en LFI**).

Les dotations concernées sont réparties entre douze actions, d'objets et d'importance budgétaire très divers, dont les soldes d'exécution sont présentés dans le tableau ci-après.

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).

Evolution et répartition par action des crédits consommés en 2010

Intitulé de l'action	LFI 2010 CP (en millions d'euros)	Consommation 2010 CP (en millions d'euros)	Solde LFI - consommation	Variation LFI/ consommation
Action 1 - « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales »	174,1	167,4	6,7	- 3,8 %
Action 2 - « Action en faveur des entreprises industrielles »	261,9	219,2	42,7	- 16,3 %
Action 3 - « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information »	211,4	209,4	2,0	- 0,9 %
Action 4 - « Développement international et compétitivité des territoires »	106,9	106,9	0,0	0,0 %
Action 5 - « Expertise, conseil et inspection »	19,1	17,4	1,7	- 8,9 %
Action 6 - « Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) »	23,0	22,5	0,5	- 2,2 %
Action 7 - « Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE) »	20,0	20,2	- 0,2	1,0 %
Action 8 - « Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence) »	20,4	19,1	1,3	- 6,4 %
Action 9 - « Régulation concurrentielle des marchés »	74,7	79,9	- 5,2	7,0 %
Action 10 - « Protection économique du consommateur »	140,0	187,9	- 47,9	34,2 %
Action 11 - « Sécurité du consommateur »	38,3	42,5	- 4,2	11,0 %
Action 12 - « Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle »	22,5	23,5	- 1,0	4,4 %
TOTAL	1 112,3	1 115,9	- 3,6	0,3 %

Source : rapport annuel de performance « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2010

Cet équilibre global masque toutefois deux catégories de mouvements :

- d'une part, une **réduction des crédits alloués aux actions en faveur des entreprises** (- 50 millions d'euros sur les actions en faveur des PME et des entreprises industrielles) au profit d'une **surconsommation**

des actions de régulation du marché et de protection économique du consommateur¹ (+ 52 millions d'euros) ;

- d'autre part, sans que cela impacte le solde global, la réduction de 52 millions d'euros des dépenses de personnel de titre 2 correspond à un transfert de 51 millions d'euros vers les dépenses de fonctionnement de titre 3.

B. PROGRAMME 223 « TOURISME »

(Rapporteur spécial : André Ferrand)

Le programme 223 « tourisme », doté de 56,8 millions d'euros de crédits en LFI, présente un taux de consommation de 99,1 %, soit un solde positif de 530 000 euros.

Evolution et répartition par action des crédits consommés en 2010

Intitulé de l'action	LFI 2010 CP (en millions d'euros)	Consommation 2010 CP (en millions d'euros)	Solde LFI - consommation	Variation LFI/ consommation
Action 1 - « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire »	42 330 489	43 670 510	- 1 340 021	3%
Action 2 - « Economie du tourisme et développement de l'activité touristique »	10 358 518	9 313 852	1 044 666	- 10%
Action 3 - « Politiques favorisant l'accès aux vacances »	3 297 514	2 540 174	757 340	- 23%
Action 4 - « Soutien du programme tourisme »	795 476	726 098	69 378	- 9%
Total	56 781 997	56 250 634	531 363	- 1%

Source : rapport annuel de performance « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2010

Deux mouvements de crédits sont à signaler :

- au sein de l'action n° 1, la subvention pour charges de service public versée par l'État à l'opérateur Atout France s'est élevée à 33,57 millions d'euros, intégrant un abondement exceptionnel, financé par un redéploiement interne, de 1,4 million d'euros pour financer les transferts de compétences fixés par la loi du 22 juillet 2009 de modernisation des services touristiques ;

¹ Dans le cadre de l'exercice des pouvoirs d'administration des prix et suite aux différents mouvements sociaux qu'ont connus les départements français d'Amérique fin 2008 et début 2009, les préfets ont été amenés à fixer les prix du carburant à des niveaux contestés par les opérateurs pétroliers qui ont été indemnisés par l'Etat.

- à l'inverse les actions n° 2 et 3 ont chacune présenté une sous-consommation globale de crédits de 1,8 million d'euros en raison, pour la première, d'un retard dans la définition d'une étude conduite par l'INSEE et, pour la seconde, d'une réduction du montant alloué aux contrats de plan Etat – régions.

C. PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »

(Rapporteur spécial : François Rebsamen)

L'exécution du programme 220 « Statistiques et études économiques » s'est inscrit 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 bien que le projet d'installation d'un nouveau centre à Metz n'ait guère progressé en 2010.

La consommation des crédits de paiement de ce programme s'est établie en 2010 à **448 millions d'euros**, pour 418 millions d'euros votés en LFI, soit un **dépassement de crédits de 30 millions d'euros**, dans une proportion supérieure à l'année précédente (13,2 millions d'euros en 2009).

Les dépenses de personnel de titre 2 enregistrent une consommation de 363,9 millions d'euros, en hausse de 2,5 %. Hors titre 2, la consommation des CP est de 84,5 millions d'euros, en hausse de 5,7 %, pour un niveau de fonds de concours inchangé (16 millions d'euros).

Cette surconsommation de crédits n'apparaît pas surprenante aux yeux de votre rapporteur spécial dans la mesure où l'INSEE sort d'une période de réduction continue de ses dotations depuis 2008. En effet, sur la période 2008-2010 la statistique publique a subi une diminution de l'ordre de 20 % de ses moyens de fonctionnement et d'intervention et une contraction de 5,75 % de ses effectifs.

Aussi, votre rapporteur spécial a-t-il rappelé lors de l'examen du budget pour 2011 qu'**une telle pente ne peut à terme garantir le maintien de la qualité et de l'indépendance de la statistique publique**. Dans le même esprit, la Cour des comptes a relevé dans la note d'exécution budgétaire relative à la présente mission que « *de 2008 à 2010, le programme a souffert d'une budgétisation imparfaite sur les crédits de titre 2* ». Plus globalement, elle a également déploré que « *la programmation budgétaire du programme 220 se soit excessivement focalisée sur les crédits reportés et les fonds de concours et insuffisamment sur la nature et le volume des dépenses structurelles supportées par l'INSEE* ».

Ainsi, **le fait que ni le schéma d'emploi, ni la règle de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux n'aient été respectés doit être considéré comme un signe de forte tension sur les effectifs de l'INSEE**. Votre rapporteur spécial se réjouit qu'un arrêt semble avoir été

donné à la réduction continue des crédits de l'institut depuis 2008 avec l'inscription de 451 millions d'euros en CP sur le programme 220 en loi de finances pour 2011 (soit + 8 % par rapport aux crédits ouverts pour 2010).

D. PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »

(Rapporteur spécial : François Rebsamen)

La consommation des crédits de paiement du programme 305 s'est établie en 2010 à **352,79 millions d'euros**, pour 346,98 millions d'euros votés en LFI, soit un **dépassement de crédits de 5,81 millions d'euros, correspondant à un niveau plus faible que celui de l'année précédente** (15,4 millions d'euros en 2009).

Le programme 305 comprend trois actions :

- l'action 1 « Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen » (229,5 millions d'euros consommés pour 210,5 millions d'euros de crédits votés en LFI) ;

- l'action 2 « Développement international de l'économie française » (109,7 millions d'euros consommés pour 122,1 millions d'euros de crédits votés en LFI) ;

- et l'action 3 « Elaboration de la législation fiscale » (13,6 millions d'euros consommés pour 14,2 millions d'euros de crédits votés en LFI).

Comme les années précédentes, ce dépassement global de crédit est la conséquence d'une sous évaluation récurrente, depuis 2006, des crédits nécessaires au financement des missions d'intérêt général de la Banque de France au titre de l'action 1.

Afin de tendre vers davantage de sincérité budgétaire, les crédits votés en loi de finances pour 2011 et prévus sur cette action ont été fortement augmentés, à 328,2 millions d'euros dont 316,7 millions d'euros pour la Banque de France et 11,5 millions d'euros pour les instituts d'émission d'outre-mer. Cette majoration notable de la dotation allouée à cette institution cette année devra permettre de se conformer aux exigences du SEBC (système européen de banques centrales) qui impose la rémunération au « coût complet », et non plus sur la base d'un coût estimatif, des prestations effectuées par la banque centrale pour le compte de l'Etat.

E. PROGRAMME 322 « CROISSANCE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES » (NOUVEAU)

Le programme « Croissance des petites et moyennes entreprise » est doté de **2 140 millions d'euros** ventilé entre deux actions.

Au titre de l'action n° 1 « Financement des entreprises innovantes », la consommation des 2 040 millions d'euros destinés à soutenir le programme d'investissements s'est effectuée par le biais de conventions conclues par l'Etat avec divers opérateurs :

- le financement du fonds d'amorçage des entreprises (400 millions d'euros) a été rendu possible par une convention passée avec la caisse des dépôts et consignations (CDC) ;

- l'augmentation de capital d'OSEO a également été prise en charge sur cette ligne (140 millions d'euros) ;

- le soutien aux pôles de compétitivité (500 millions d'euros) a donné lieu à la signature de deux conventions, l'une avec la CDC (200 millions d'euros), l'autre avec OSEO (300 millions d'euros) ;

- les actions décidées dans le cadre des états généraux de l'industrie bénéficient d'un financement d'un milliard d'euros réparti entre des « prêts verts » bonifiés et des garanties adossées à ces prêts pour 500 millions d'euros, des aides à la réindustrialisation à hauteur de 200 millions d'euros, le renforcement des fonds de garantie d'OSEO et le soutien des filières stratégiques à hauteur de 300 millions d'euros.

Au titre de l'action n° 2 « Financement de l'économie sociale et solidaire », 100 millions d'euros ont été confiés en gestion à la CDC.

La totalité des crédits a été consommée en 2010 et apportée aux opérateurs concernés *via* le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». En revanche, **aucune opération d'investissement n'avait été effectuée à la date du 31 décembre 2010.**

F. PROGRAMME 323 « DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE » (NOUVEAU)

Le volet du programme des investissements d'avenir consacré au développement de l'économie numérique a été doté de 4,5 milliards d'euros par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 pour financer, d'une part, les interventions du fonds national pour la société numérique, d'autre part pour soutenir les usages, services et contenus numériques innovants. Une convention entre l'État et la CDC a été conclue pour un montant de 4,25 milliards d'euros. Une seconde convention a été passée entre l'État et l'ADEME, pour un montant de 0,25 milliard d'euros. Ces crédits ont été versés respectivement à la CDC et à l'ADEME en 2010.

Toutefois, au sein de l'enveloppe de 4,5 milliards d'euros, 1,2 milliard sont destinés à des interventions financières sous forme de prêts gérés par la CDC qui ne relèvent pas du présent programme. **La dotation effective du programme 323 « Développement de l'économie numérique » pour l'exercice 2010 s'établit donc à 3,3 milliards d'euros ventilés entre les actions suivantes :**

- au titre de l'action n° 1 « Développement des réseaux à très haut débit », **un milliard d'euros attribués au fonds national pour la société numérique** ;

- au titre de l'action n° 2 « Soutien aux usages, services et contenus numériques innovants », **2,3 milliards d'euros répartis entre la CDC et l'ADEME**.

Comme pour le programme précédent, la totalité des crédits a été consommée en 2010 et apportée aux opérateurs concernés *via* le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». **Quatre appels à projets ont été lancés en 2010 en vue d'une attribution au premier semestre 2011.**

III. COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN »

(Rapporteur spécial : André Ferrand)

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » est **inopérant**.

Créé par l'article 54 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, ce compte a pour objet 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'Etat¹, notamment au bénéfice de la mission « Défense », pour ce qui concerne les fréquences libérées par les armées², et du désendettement de l'Etat, pour les fréquences civiles.

L'enjeu financier est important puisque la prévision de recette et de dépense est estimée à **600 millions d'euros**. Par ailleurs, le fonctionnement de ce compte spécial n'est pas sans effet sur le budget général puisque, **en l'absence des recettes attendues, la mission « Défense » doit procéder à des redéploiements au sein de ses programmes.**

Les trois procédures de mise sur le marché actuellement en cours, correspondant aux ventes des fréquences issues de « Félin » et de « Rubis » et

¹ 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.

² Le ministère de la défense envisageait dès 2009 de libérer les bandes utilisées par le système Félin de l'armée de terre et le système de communication de la gendarmerie « Rubis ». Les recettes correspondantes avaient été estimées à 600 millions d'euros dans le cadre du PLF 2009.

à la cession de tout ou partie des systèmes de communication militaire par satellite « Syracuse », n'ont toujours pas abouti.

Votre rapporteur spécial s'était interrogé sur la validité des modèles économiques de ces opérations. Il apparaît, à l'expérience, que la fixation en recettes d'un montant qui, *in fine*, sera fixé par le marché, et non le responsable du compte spécial, ne peut pas correspondre à une analyse robuste. De plus, **faire dépendre des dépenses du budget général de recettes hypothétiques n'apparaît pas de bonne gestion budgétaire.**

Aussi, votre rapporteur spécial souscrit-il aux principales recommandations formulées par la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire relative au présent compte spécial, qui estime que « *la prolongation, en 2011, d'une situation dans laquelle le compte spécial ne serait pas utilisé, devrait conduire à sa suppression dans la LFI pour 2012* » et que les dépenses concernées devraient être intégrées dans la norme de dépenses de l'Etat.

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 »	216
A. LE PROGRAMME 117 « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ETAT »	216
1. <i>Une charge de la dette sensiblement inférieure aux prévisions</i>	216
2. <i>Une gestion performante</i>	220
B. LE PROGRAMME 114 « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT »	221
1. <i>Une sous-exécution importante, malgré le dynamisme de certaines dépenses</i>	221
2. <i>Une performance qui traduit l'impact de la crise</i>	222
C. LE PROGRAMME 145 « EPARGNE »	222
1. <i>La résorption bienvenue de la dette envers le Crédit foncier de France</i>	222
2. <i>La piètre performance de l'épargne logement</i>	223
D. LE PROGRAMME 168 « MAJORATION DE RENTES »	223
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »	224
A. UNE UTILISATION DU COMPTE DE PLUS EN PLUS ÉTRANGÈRE À SON OBJET INITIAL	224
B. DES RECETTES ET DES DÉPENSES TRÈS ÉLOIGNÉES DE LA PRÉVISION	225
1. <i>Des recettes inférieures à la prévision, très majoritairement abondées par des versements du budget général</i>	226
2. <i>Une dépense en forte hausse du fait du plan Campus et des investissements d'avenir</i>	226
C. MALGRÉ UN SOLDE POSITIF, DES INTERROGATIONS SUR L'EXÉCUTION EN 2011	227
1. <i>Un solde positif de 2,1 milliards d'euros au 31 décembre 2010</i>	227
2. <i>Le compte pourra-t-il faire face à tous ses engagements ?</i>	227

I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »

44,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) étaient prévus, en LFI, au titre de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Les mouvements intervenus en gestion auront porté ce montant à 42,54 milliards d'euros (- 3,66 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 42,16 milliards d'euros, soit des **taux de consommation de 99,09% des AE et CP disponibles** et une **hausse de 7,58 % par rapport à l'exécution 2009**. Cette évolution est principalement imputable à une **charge de la dette négociable sensiblement inférieure** à la prévision de LFI.

A. LE PROGRAMME 117 « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ETAT »

1. Une charge de la dette sensiblement inférieure aux prévisions

Le programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat » affiche une consommation de crédits de 40,5 milliards d'euros (AE=CP), en hausse de 7,65 % par rapport à l'exécution 2009, mais inférieure de 4,6 % à la prévision de loi de finances initiale pour 2010 (42,45 milliards d'euros). Ce phénomène résulte de **l'évolution de la charge de la dette négociable (action 1), qui s'établit à 40,5 milliards d'euros en exécution, pour une prévision de LFI de 42,32 milliards d'euros¹**.

• Les déterminants de la charge de la dette négociable

Selon le rapport annuel de performances, la charge nette des OAT, BTAN et BTF **augmente de 2,91 milliards d'euros par rapport à 2009**. Cette évolution est d'abord due à un **effet volume positif de 1,78 milliard d'euros**. Après la forte progression enregistrée en 2009 (+ 133,2 milliards d'euros), la hausse de l'encours nominal de la dette négociable a ralenti en 2010 (+ 78,8 milliards d'euros), en phase avec l'amélioration du déficit budgétaire hors investissements d'avenir. Votre rapporteur spécial relève que ce ralentissement s'est accompagné d'une **recomposition de l'encours au profit des titres à moyen et long terme**, l'encours de BTF diminuant de 27 milliards d'euros. A fin 2010, les BTF ne représentaient plus que 15,44 % de l'encours total, après avoir culminé à 18,89 % fin 2009 (*cf.* tableau).

¹ Cette prévision a été revue à la hausse de 500 millions d'euros en LFR de mars 2010 afin de tenir compte de l'impact du programme d'investissements d'avenir.

Consommation des crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat » en 2011

(en euros)

Exécution 2009	LFI	Décret d'avance	LFR		Crédits ouverts	Crédits consommés	2009-2010	Consommation des crédits LFI	Consommation des crédits ouverts	
			+	-						
117 - Charge de la dette et trésorerie de l'Etat										
AE	37 625 022 256	42 450 000 000	0	500 000 000	2 200 000 000	40 750 000 000	40 503 251 909	7,65%	95,41%	99,39%
CP	37 625 022 256	42 450 000 000	0	500 000 000	2 200 000 000	40 750 000 000	40 503 251 909	7,65%	95,41%	99,39%
114 - Appels en garantie de l'Etat										
AE	189 830 801	247 800 000	0	0	0	247 800 000	111 076 571	-41,49%	44,83%	44,83%
CP	189 830 801	247 800 000	0	0	0	247 800 000	111 076 571	-41,49%	44,83%	44,83%
145 - Epargne										
AE	1 162 500 000	1 254 400 000	0	83 062 000	0	1 337 462 000	1 337 461 974	15,05%	106,62%	100,00%
CP	1 162 500 000	1 254 400 000	0	83 062 000	0	1 337 462 000	1 337 461 999	15,05%	106,62%	100,00%
168 - Majoration de rentes										
AE	209 036 105	204 014 291	-1 755 870	6 190 000	4 343 921	204 104 500	204 104 500	-2,36%	100,04%	100,00%
CP	209 036 105	204 337 636	-1 755 870	5 820 000	4 297 120	204 104 646	204 104 500	-2,36%	99,89%	100,00%
Mission										
AE	39 186 389 162	44 156 214 291	-1 755 870	589 252 000	2 204 343 921	42 541 122 370	42 155 894 954	7,58%	95,47%	99,09%
CP	39 186 389 162	44 156 537 636	-1 755 870	588 882 000	2 204 297 120	42 541 122 516	42 155 894 979	7,58%	95,47%	99,09%

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

Evolution de l'encours de la dette nominale et de sa composition

(en milliards d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ensemble de la dette*	871 463	868 812	909 534	1 000 321	1 133 482	1 212 330
<i>Dont titre indexés</i>	<i>84 438</i>	<i>102 681</i>	<i>120 635</i>	<i>136 066</i>	<i>133 310</i>	<i>142 776</i>
OAT	587 310	602 261	629 890	665 032	705 005	799 112
BTAN	188 830	200 304	201 188	197 008	214 357	226 080
BTF	95 323	66 247	78 456	138 281	214 120	187 138
<i>Dont titre indexés</i>	<i>9,69%</i>	<i>11,82%</i>	<i>13,26%</i>	<i>13,60%</i>	<i>11,76%</i>	<i>11,78%</i>
OAT	67,39%	69,32%	69,25%	66,48%	62,20%	65,92%
BTAN	21,67%	23,05%	22,12%	19,69%	18,91%	18,65%
BTF	10,94%	7,63%	8,63%	13,82%	18,89%	15,44%

* Valeur nominale en fin d'année.

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

Ce reflux des BTF est d'autant plus remarquable que la loi de finances initiale prévoyait une variation **positive** de + 31 milliards d'euros. Ce repli a été permis :

1) par une **hausse des dépôts des correspondants** de 43,7 milliards d'euros, due au **dépôt sur le compte du Trésor des fonds de l'emprunt national et du Plan Campus** (respectivement 32,6 et 5 milliards d'euros), au rapatriement sur des fonds détenus par des entités publiques et auparavant placés sous forme d'OPCVM monétaires (4,1 milliards d'euros) et à une nouvelle augmentation des dépôts des collectivités territoriales (+ 3,3 milliards d'euros)¹ ;

2) par la **réduction du solde du compte du Trésor** de 22,1 milliards d'euros entre fin 2009 et fin 2010. Les sommes issues du rachat par les banques des titres de capital émis au profit de la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) ont été mobilisées pour financer une partie des investissements d'avenir. De plus, la politique active de rachat de titres venant à échéance début janvier 2011 et la bonne prévisibilité des flux de fin d'année ont permis de réduire l'encaisse de précaution en fin d'exercice ;

3) enfin, les autres ressources de trésorerie ont connu une hausse de 5,3 milliards d'euros par rapport à 2009 grâce à l'encaissement d'importantes **primes nettes à l'émission** lié à la baisse des taux de marché (+ 3,9 milliards d'euros par rapport à 2009).

Le deuxième facteur de hausse de la charge d'intérêt a été **l'inflation**, qui y a contribué pour **2,23 milliards d'euros**. Après une période de forte volatilité, la charge d'indexation a retrouvé en 2010 un niveau plus proche des montants antérieurs, soit 2,27 milliards d'euros. Ce niveau est sensiblement

¹ Un recul des dépôts des banques centrales africaines est enregistré à hauteur de 1,1 milliard d'euros.

supérieur à la prévision de LFI (+ 1,65 milliard d'euros), la hausse des prix ayant été plus forte qu'anticipé¹.

L'augmentation de la charge de la dette due à l'inflation et à l'effet volume a été compensée par un **effet taux négatif à hauteur de 0,67 milliard d'euros, concentré sur les BTF**. Selon le RAP 2010, « *la conjonction, en début d'année 2010, de la "fuite vers la qualité" liée aux tensions sur certaines dettes souveraines européennes (Grèce, tout particulièrement), de la politique d'allocation de liquidités très accommodante de la Banque centrale européenne et d'une reprise jugée initialement un peu décevante au regard du décrochage antérieur s'est traduite, pour les pays considérés comme présentant les meilleures garanties par les marchés, dont la France, par une baisse des taux à court terme et, plus encore, à long terme* ». Le taux des BTF a atteint, en juin, les niveaux historiquement bas de 0,20 % pour les titres à 3 mois et de 0,39 % pour les titres à 12 mois². Les effets **calendaires** auront, quant à eux, joué négativement à hauteur de 0,43 milliard d'euros.

Enfin, n'étant plus alimenté par des émissions nouvelles depuis 1999, l'encours de la dette non négociable poursuit sa diminution. Il aura engendré le paiement de **1,16 million d'euros d'intérêts en 2010**.

• La trésorerie de l'Etat

La charge nette de la trésorerie s'établit à 269 millions d'euros en 2010, soit **65 millions d'euros de plus qu'en 2009**. Cette augmentation résulte de deux mouvements de sens contraire :

1) 165 millions d'euros de dépenses supplémentaires résultent de la **rémunération des 18,7 milliards d'euros de dotations non consommables** versées aux opérateurs dans le cadre du programme d'investissements d'avenir et du Plan Campus, et qui font l'objet de dépôts rémunérés sur le compte du Trésor. Initialement attendue à 500 millions d'euros, cette dépense est très inférieure à la prévision compte tenu de la mise en place tardive des mécanismes prévus ;

¹ Entre le 25 juillet 2009 et le 25 juillet 2010, la référence d'inflation est passée de 108,09 à 109,68 pour la zone euro (+ 1,5 %). Du fait de cette augmentation, une charge budgétaire de 1,22 milliard d'euros a été enregistrée au titre du BTAN*€*i et des OAT*€*i en 2010. Entre ces deux mêmes dates, la référence d'inflation est passée de 118,14 à 120,01 pour la France (+ 1,6 %). Toutefois, la totalité de la charge d'indexation correspondant à cette hausse de l'indice n'a pas été portée au budget de l'État compte tenu de la baisse enregistrée entre le 25 juillet 2008 et le 25 juillet 2009 (la référence d'inflation était passée de 118,36 à 118,14), baisse qu'il n'avait pas été possible d'imputer en 2009. Ainsi, la charge budgétaire 2010 pour les titres indexés sur l'indice des prix français a été calculée sur la base de la variation entre le 25 juillet 2008 et le 25 juillet 2010, soit + 1,4 %. Dès lors, une charge budgétaire de 1,05 milliard d'euros a été enregistrée au titre des OATi en 2010.

² Sur la partie moyenne à longue de la courbe, la baisse entre la fin de l'année 2009 et l'été 2010 a été encore plus accentuée, avec un repli des rendements d'environ 40 points de base pour les échéances à 2 ans, 70 points de base pour les échéances à 5 ans et 100 points de base pour les échéances à 10 ans. Pour les titres à moyen et long terme, l'impact ne sera néanmoins visible qu'en 2011, le coût budgétaire d'une émission n'étant pleinement constitué que l'année suivante.

2) les **autres charges de trésorerie** sont en baisse de 292 millions d'euros par rapport à 2009 et atteignent 248 millions d'euros. Ce phénomène est à mettre en relation avec un rattrapage opéré en 2009 sur les versements des rémunérations des banques centrales africaines¹.

2. Une gestion performante

Les performances du programme **restent très satisfaisantes en matière de couverture des adjudications** (aucune adjudication non couverte et des taux de couverture de 280 % pour les BTF et 214 % pour les OAT et BTAN, contre des objectifs de respectivement 200 % et 150 %) et de **choix de mise en œuvre du programme de financement** (indicateurs temps et allocation mesurant la performance de la stratégie d'émission).

S'agissant du **pilotage de la trésorerie**, le solde fixé en début de journée a été atteint dans 91 cas sur 100, contre un objectif de 75 % et des performances de 76 % en 2008 et 85 % en 2009. Néanmoins, selon le responsable de programme « *la performance assez exceptionnelle obtenue en 2010 doit être relativisée car elle a été obtenue sur un nombre de jours plus réduit que les années précédentes (184, contre 222 en 2009 et 211 en 2008) compte tenu du contexte particulier ayant prévalu sur le marché monétaire pendant une partie de l'année* »². Les **performances de rémunération des opérations de dépôt et de pensions livrées sont en léger recul**, compte tenu notamment de l'abondance de liquidités résultant de la politique monétaire suivie par la BCE. Enfin, **les actions engagées pour améliorer le taux d'annonce par les correspondants du Trésor de leurs opérations³ portent leurs fruits** : le taux d'annonce atteint 97 % pour les collectivités territoriales et pour les établissements publics, pour des objectifs respectifs de 95 % et 93 %.

Les indicateurs relatifs au **contrôle des risques** attestent enfin de la qualité des procédures de contrôle interne et une diminution sensible des incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie (23 incidents en 2010 contre 48 en 2009).

¹ Ce rattrapage avait conduit, en 2009, à comptabiliser 5 trimestres d'intérêts au lieu des 4 habituels.

² L'indicateur n'est pas appliqué lors des journées « faible demande », caractérisées par des taux inférieurs à ceux que sert la Banque de France et qui ne rendent donc pas pertinent le placement des excédents de trésorerie.

³ Supérieures à 1 million d'euros.

B. LE PROGRAMME 114 « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT »

1. Une sous-exécution importante, malgré le dynamisme de certaines dépenses

L'exécution des crédits du programme 114 atteint 111 millions d'euros en AE=CP, soit **45 % des crédits votés en LFI et une dépense en recul de 41,5 % par rapport à 2009**. Cette sous-consommation confirme la tendance observée en 2009, où l'exécution (189,8 millions d'euros) s'était déjà inscrite en recul de 19 % par rapport en 2008. Ce phénomène de sous-consommation se concentre sur l'action 5 « **Autres garanties** ». Dotée de 134,4 millions d'euros en LFI, cette action n'a supporté que 472 698 euros de dépenses (0,4 %)¹. Par ailleurs, aucune dépense n'a été enregistrée au titre de l'action 1 « Agriculture et environnement », porteuse des appels en garantie au titre de la procédure de désendettement des agriculteurs installés en Corse.

S'agissant des autres actions :

1) 25,3 millions d'euros ont été dépensés sur l'action 2 « Soutien au domaine social, logement, santé », soit 96,5 % de la dotation de LFI. Les crédits budgétés sur cette action permettent le financement des appels en garantie au titre de trois catégories de prêts que sont les prêts complémentaires fonctionnaires, les prêts à taux zéro (PTZ, éco-prêt) et les prêts à l'accession sociale (PAS). **Ces derniers occasionnent une dépense budgétaire de 2,36 millions d'euros, en augmentation de 202 % par rapport à 2009**, ayant nécessité deux abondements en gestion du Fonds de garantie à l'accession sociale à la propriété. Selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, cette dépense présente des « *risques significatifs* » et « *devra être surveillée* » ;

2) la dépense de l'action 4 « Développement international de l'économie française » atteint **82,5 millions d'euros**, soit un taux de consommation de 95,8 % des crédits de LFI. Cette action retrace essentiellement les 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). **Une fois de plus, la dépense est particulièrement dynamique, en hausse de 21,7 % par rapport à 2009 et de 118,8 % par rapport à 2008**. Cette augmentation est concentrée sur les dispositifs d'assurance prospection (71,7 millions d'euros) ;

3) 2,8 millions d'euros ont enfin été dépensés sur l'action 3 « Financement des entreprises et industrie », non dotée en LFI. Cette dépense correspond à la mise en liquidation de la Compagnie du BTP.

¹ Soit 1 608 euros correspondant à une indemnisation versée à Natixis au titre de la mise en œuvre de la garantie sur les créances de prêts accordés au Congo et reprises par le Trésor public et 471 089 euros au titre des appels en garantie émis par la BEI au titre de la convention de Lomé et des accords de Cotonou, et correspondant à des défauts de paiement pour des projets au Zimbabwe.

Votre rapporteur spécial estime nécessaire de suivre très attentivement la dépense budgétaire imputée sur le programme 114, et plus généralement de procéder à une évaluation rapide de l'action de l'Etat garant.

2. Une performance qui traduit l'impact de la crise

L'examen des objectifs et indicateurs de performances livre les enseignements suivants :

1) l'indicateur relatif au flux annuel de prises en garantie dans le cadre de l'**assurance-crédit** est en légère dégradation, ce qui traduit la forte croissance de la demande des pays émergents, jugés plus « risqués ». Le résultat demeure néanmoins très bon et atteste d'une prise de risque maîtrisée ;

2) en matière de **garantie de change**, les indicateurs révèlent que l'objectif de réponse à la demande des entreprises sous la contrainte d'une gestion à l'équilibre est atteint¹ ; ils dénotent également un recours accru des PME à ce dispositif ;

3) s'agissant enfin de l'**assurance prospection**, l'effet de levier s'est dégradé entre 2009 et 2010 (passant de 20,1 à 16,0), traduisant la baisse de l'activité résultant de la crise économique. Le taux de retour en fin de période de garantie augmente et s'établit à 19,5, mais reste très inférieur à l'objectif (25).

C. LE PROGRAMME 145 « EPARGNE »

1. La résorption bienvenue de la dette envers le Crédit foncier de France

1,34 milliard d'euros ont été consommés au titre du programme 145 en 2010, **soit 106,6 % des crédits de LFI et une dépense supérieure de 15,1 % à celle de 2009**. Ce programme a été abondé en LFR de décembre 2010 par 83 millions d'euros de crédits « frais », afin de **résorber la dette accumulée par l'Etat à l'égard du Crédit foncier de France, dans le cadre du service des primes d'épargne logement**. Cette résorption est, selon la Cour des comptes, quasi intégrale, le report de charge se limitant à 16,5 millions d'euros début 2011 en raison d'une erreur de prévision de la consommation de fin 2010, dont le ressaut a été mal anticipé (+ 8,5 % en novembre et décembre). **Votre rapporteur spécial se félicite de cet apurement, dont il avait recommandé la mise en œuvre dans le cadre de**

¹ L'indicateur « position nette réévaluée » (PNR) permet de mesurer la performance des couvertures mises en place. Il représente la valeur au coût du marché du portefeuille de garanties (écart entre les couvertures mises en place et les obligations de paiements). Cette PNR, qui doit être supérieure à zéro, s'établit à 24,62 en 2010.

travaux de contrôle conduits en 2010¹. Deux éléments incitent néanmoins à **demeurer vigilant** sur cette question :

1) les années 2011-2012 devraient voir arriver à échéance deux importantes générations de plans d'épargne logement (PEL) souscrits en 2001 et 2002, et devraient donc être marquées par des **appels de primes significatifs** ;

2) le projet de loi de finances rectificative déposé le 11 mai 2011 par le Gouvernement procède à des **annulations substantielles** de crédits sur le programme 145 (60,9 millions d'euros), au motif que la dotation de LFI aurait été largement calibrée. Votre commission des finances sera donc particulièrement attentive à ce que ces annulations n'aboutissent pas à reconstituer la dette de l'Etat à l'égard du CFF.

2. La piètre performance de l'épargne logement

On relève que les instruments d'épargne logement présentent, globalement, une performance assez médiocre. **Le taux de transformation des dépôts d'épargne-logement en prêts d'épargne-logement continue de se dégrader** (4,75 % en 2010 contre 5,61 % en 2009 et 5,68 % en 2008). Selon le responsable de programme, *« le contexte économique de 2010, sensiblement identique à celui de 2009, n'a pas incité les épargnants à retirer leurs liquidités du PEL, notamment au regard de son rendement intéressant par rapport aux autres produits d'épargne réglementés »*.

Par ailleurs, et pour les mêmes raisons, **le taux de transformation des PEL en prêts d'épargne-logement chute fortement** (10,01 % contre une prévision de 30 % et une réalisation 2009 de 18,4 %).

Ces résultats **confortent votre rapporteur spécial dans ses interrogations sur la portée du PEL**, dont il faut souhaiter que la réforme intervenue le 1^{er} mars 2011 occasionne un recentrage effectif sur de réels projets d'accession.

D. LE PROGRAMME 168 « MAJORATION DE RENTES »

204,1 millions d'euros (AE=CP) ont été consommés, en 2010, sur le programme 168 « Majoration de rentes »², afférent à des dispositifs en voie

¹ Voir les conclusions du contrôle annexées au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2011 (n° 111, 2010-2011 – Tome III, annexe 12).

² Ce programme est dépourvu d'objectifs et d'indicateurs de performances.

d'extinction¹. Ce niveau de consommation est remarquablement proche de la prévision de loi de finances initiale (99,9 % des CP), dont il faut saluer la qualité. Pour autant, et alors qu'elles doivent réglementairement intervenir avant le 30 juin, les dépenses **obligatoires** du programme n'ont été effectuées que **tardivement**, en raison de la mise en réserve d'une partie des crédits, d'annulations en gestion puis de réouvertures en collectif d'hiver.

En effet, le gel des crédits, conjugué aux gages des ouvertures prévues dans le cadre des LFR du 9 mars et du 7 mai et du décret d'avance du 29 septembre 2010 ont abouti à annuler ou à rendre provisoirement indisponibles des crédits **répondant pourtant à des besoins avérés**, avant de procéder à des réouvertures en fin d'exercice ou à des dégels ne permettant le paiement des sommes dues **qu'au cours de la période complémentaire**, début janvier 2011 ! Compte tenu des montants limités en jeu, votre rapporteur spécial **persiste à ne pas s'expliquer les raisons d'une régulation dont les effets pervers s'étaient déjà manifestés en 2009, et qui se reproduit en 2011, avec une annulation de 1,1 million d'euros de crédits venant gager les ouvertures prévues par le collectif budgétaire de juin.**

II. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »

L'article 21 de la LOLF dispose que « *les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale* ». Sur ce fondement, le compte d'affectation spéciale « *Participations financières de l'Etat* » (CAS PFE) est régi par l'article 48 de la loi de finances pour 2006.

A. UNE UTILISATION DU COMPTE DE PLUS EN PLUS ÉTRANGÈRE À SON OBJET INITIAL

La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire (NEB) afférente à la présente mission, rappelle que son « *encadrement organique conduit à circonscrire l'utilisation de ce compte aux seules opérations intéressant des participations financières. Le financement par le CAS doit également avoir une nature patrimoniale, c'est-à-dire une contrepartie directe par des titres ou créances détenues par l'Etat, qui soit pérenne et se traduise directement et positivement sur son bilan. [...] Le texte organique exclut*

¹ Le dispositif de majoration légale de rentes repose sur les organismes débirentiers qui versent aux crédirentiers la rente et les majorations ; l'Etat rembourse les majorations légales pour la part qui lui incombe, l'année suivante, au vu des versements effectivement réalisés. La réduction importante de l'inflation et la prise en compte par les organismes débirentiers, dès la conclusion du contrat, de modalités de revalorisation plus restrictives ont conduit à la fermeture du dispositif des majorations légales pour les contrats souscrits depuis 1987, et au gel de la revalorisation depuis 1995.

explicitement toute opération de gestion courante qui se traduirait, notamment, par la consommation des fonds versés. Entrent dans cette catégorie les financements de charges d'exploitation ou le financement d'infrastructures qui sont amorties sur plusieurs années ».

L'objet initial du compte était de retracer les opérations patrimoniales effectuées par l'Agence des participations de l'Etat (APE) et il devait constituer la traduction et le suivi de son action. Avec le déclenchement de la crise, votre rapporteur spécial, de même que la Cour des comptes, relèvent que le CAS est **de plus en plus souvent détourné de sa mission initiale – du moins dans son esprit – et son utilisation entre, parfois, en contradiction directe avec la lettre de l'article 21 de la LOLF précité.**

Ainsi, sur le programme 731 « *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat* », **près de 3,69 milliards d'euros, soit environ 55 % de la dépense totale du compte, ont été inscrits en dépenses au titre de la première tranche du plan Campus**, en faveur de l'immobilier universitaire, financée par la cession, en 2007, de 2,5 % du capital d'EDF.

Comme le souligne la Cour des comptes : « *l'imputation des recettes provenant de la cession d'une fraction du capital d'EDF n'appelle pas de remarque. Mais cette ressource a été affectée au financement d'une opération sans rapport avec la finalité du compte : [...] le CAS [...] dont la finalité est clairement économique n'a pas vocation à financer l'acquisition d'un patrimoine immobilier* ». Votre rapporteur spécial se félicite donc que la seconde tranche du plan Campus soit financée à partir de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* ».

Les **dépenses relevant du grand emprunt** ont également transité par le CAS pour un montant de près de **2,4 milliards d'euros**. Les crédits ont majoritairement été investis dans des fonds *via* des dotations ou des prises de participation, ils ont donc vocation à être retracés dans le présent compte. En revanche, les 400 millions d'euros ayant attiré au programme « *Ville de demain* » s'apparentent à une subvention et n'ont, par conséquent, aucun lien avec l'objet de la mission.

Par ailleurs, la Cour des comptes note qu'il existe une « *distorsion entre le rôle théorique du responsable de programme et le dispositif de suivi de l'exécution de ces dépenses qui relève du Commissariat général à l'investissement* ».

B. DES RECETTES ET DES DÉPENSES TRÈS ÉLOIGNÉES DE LA PRÉVISION

Depuis 2007, la prévision de la loi de finances initiale, tant pour les recettes que pour les dépenses, est de 5 milliards d'euros. L'inscription **ne peut donc être « qualifiée de prévision »** comme le souligne la Cour des comptes qui met en évidence son apparence « *formelle* » et « *artificielle* ».

1. Des recettes inférieures à la prévision, très majoritairement abondées par des versements du budget général

Les recettes du compte s'élèvent à **2,983 milliards d'euros en 2010**, soit près de 2 milliards d'euros de moins que la prévision en LFI et environ 470 millions d'euros de moins qu'en exécution 2009.

Selon le rapport annuel de performances, l'évolution de cette ligne « *s'explique par une situation économique fortement dégradée ne permettant pas de cession significative d'actifs* ». Votre rapporteur spécial observe néanmoins, avec la Cour des comptes, que l'absence de produits de cessions avait déjà été constatée en 2009 et que le maintien d'une prévision budgétaire aussi élevée en loi de finances initiale pour 2010 **semblait faire singulièrement abstraction de la dégradation de la conjoncture**.

Les **recettes proviennent de surcroît très majoritairement**, soit près de **2,3 milliards d'euros, de versements du budget général** au titre des opérations s'inscrivant dans le cadre des investissements d'avenir.

Les opérations courantes réalisées par l'intermédiaire du compte ont **permis d'encaisser seulement près de 534 millions d'euros de recettes**. Elles proviennent, à titre principal, de la réduction du capital de Giat Industries (**300 millions d'euros**) ; du produit d'une cession réalisée par Charbonnages de France (**140 millions d'euros**) et des règlements différés d'offres réservés aux salariés de diverses entreprises publiques (**63 millions d'euros**).

2. Une dépense en forte hausse du fait du plan Campus et des investissements d'avenir

Comme pour l'exercice précédent, la LFI avait prévu **5 milliards d'euros** de dépenses à raison d'un milliard au titre du programme 731 « *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat* » et de **4 milliards d'euros au titre du programme 732** « *Désendettement de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat* ».

Or, comme en 2009, le RAP indique laconiquement « *qu'aucune opération n'a été enregistrée en 2010* » sur le programme 732 attestant de la mise en sommeil de la politique de désendettement de l'Etat dans un contexte de crise économique.

Néanmoins, les dépenses se sont tout de même élevées à près de **6,7 milliards d'euros, soit 34 % de plus que la prévision totale du compte, mais ce pourcentage atteint 570 % pour le seul programme 731** sur lequel sont inscrites toutes les dépenses.

Les **opérations exceptionnelles déjà évoquées représentent plus de 90 % du total de la dépense**, soit environ 3,69 milliards d'euros pour le plan Campus et 2,39 milliards d'euros pour le grand emprunt.

Les autres opérations constituent une dépense de 634 millions d'euros. Elles correspondent, à titre principal, à la souscription de l'augmentation de capital de la société Areva (300 millions d'euros) ; la dotation, prévue dans le cadre du plan de relance, à la RATP destinée à accélérer son programme d'investissement et, en particulier, pour renouveler le matériel roulant de la ligne A du RER (150 millions d'euros) ; à la troisième et à la quatrième tranches de l'augmentation de capital de la Société française du tunnel routier du Fréjus (94,6 millions d'euros) ; à l'achat de titres de Renault SA (60 millions d'euros) et à l'augmentation de capital de l'Audiovisuel extérieur de la France (18,5 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial souligne, avec la Cour des comptes, que la dotation versée à la RATP « entre dans le champ des financements d'infrastructures qui sont amorties sur plusieurs années, et que par conséquent elle doit être considérée comme *inéligible au CAS PFE* ».

C. MALGRÉ UN SOLDE POSITIF, DES INTERROGATIONS SUR L'EXÉCUTION EN 2011

1. Un solde positif de 2,1 milliards d'euros au 31 décembre 2010

L'exercice 2010 est marqué par un solde fortement débiteur de l'ordre de 3,727 milliards d'euros.

Il faut néanmoins ajouter cette somme au report enregistré à la fin de l'année 2009, d'environ 5,87 milliards d'euros, pour obtenir le solde définitif du compte au 31 décembre 2010, soit 2,143 milliards d'euros, qui fait lui-même l'objet d'un report intégral en 2011.

L'évolution heurtée du solde s'explique par le financement du plan Campus très décalé dans le temps : en 2007, le compte a enregistré un excédent du fait de la cession de 2,5 % du capital d'EDF avant que, en 2010, les dépenses du plan ne soient engagées par consommation de cette ressource.

La Cour des comptes relève ainsi que, en dehors des éléments exceptionnels, « le solde s'établit à - 40 millions d'euros ».

2. Le compte pourra-t-il faire face à tous ses engagements ?

Le solde cumulé reporté en 2011 de 2,1 milliards d'euros n'est élevé qu'en apparence. En effet, sur ce montant, près de 1,8 milliard d'euros correspond à la libération par l'Etat d'un apport en numéraire au Fonds stratégique d'investissement (FSI) et 60 millions d'euros seront consacrés à l'augmentation de capital de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM).

Ainsi, seulement près de 303 millions d'euros demeurent non affectés. Or, à compter de 2011, l'Etat devra libérer progressivement

1,2 milliard au titre de l'augmentation de capital de **la Poste**. De même, il devra souscrire à une nouvelle tranche de **l'augmentation de capital de la Société française du tunnel routier du Fréjus** (pour un montant non connu) et aux **augmentations de capital des banques régionales de développement** conformément aux décisions prises par le G20 pour environ **55 millions d'euros**.

En outre, s'agissant du **désendettement de l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR)**, la Cour des comptes pointe le **risque** que du fait de « *la non exécution répétée de ce qui est prévu en loi de finances [...] le solde non amorti ne puisse être financé sur dotations du CAS et doive faire l'objet d'une reprise de dette par l'Etat pour permettre d'aboutir à son extinction en 2014* ».

L'encours de la dette de l'EPFR est de 4,4 milliards d'euros. Or votre rapporteur spécial estime qu'il sera **très délicat pour le compte de dégager des recettes suffisantes pour faire face à une échéance de remboursement en 2011**. Il souhaite donc connaître les intentions du Gouvernement sur le sujet et le calendrier des remboursements.

Par ailleurs, dans son rapport public annuel pour 2011, la Cour des comptes a dressé **un bilan très sévère de l'activité de la SOVAFIM**, jugeant qu'il serait opportun de « *mettre fin à l'existence de cette société inutile* ». Compte tenu du contexte budgétaire que connaît notre pays, votre rapporteur spécial **s'interroge sur la l'opportunité d'augmenter son capital de 60 millions d'euros** alors même que la pérennité de sa mission n'est pas démontrée.

MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »

MM. Hubert Falco et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010	230
A. UNE SOUS-BUDGÉTISATION PATENTE	230
1. <i>Le non respect de la norme de dépense</i>	230
2. <i>Une réserve de précaution « artificielle »</i>	231
3. <i>La fongibilité asymétrique, un exercice purement technique pour les gestionnaires</i>	231
4. <i>La mission « Enseignement scolaire » et le programme d'investissements d'avenir</i>	232
B. UN PLAFOND D'EMPLOIS NON RESPECTÉ QUI POSE LA QUESTION DE LA SOUTENABILITÉ DU FINANCEMENT DES DÉPENSES DE PERSONNEL,	234
1. <i>Deux plafonds d'emplois en 2010 pour la « Rue de Grenelle »</i>	234
2. <i>Une budgétisation initiale insuffisante des dépenses de personnel</i>	236
C. LES DÉPENSES HORS TITRE 2	240
II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	240
A. PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »	240
B. PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »	242
C. PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »	243
D. PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »	244
E. PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »	245
F. PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »	246
G. PROGRAMME 324 « INTERNATS D'EXCELLENCE ET ÉGALITÉ DES CHANCES »	247
OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD	248

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 » (230), « Enseignement privé du premier et du second degrés » (139), « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (214), « Enseignement technique agricole » (143). Un septième programme a été « temporairement » ajouté par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 relative aux investissements d'avenir afin de permettre le financement d'internats d'excellence (324).

La mission « Enseignement scolaire » constitue, hors mission « Remboursements et dégrèvements », la première ligne budgétaire de l'État : **en 2010, elle a regroupé 21,5 % des crédits de paiement du budget général et 48,5 % des emplois autorisés de l'État.**

I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010

A. UNE SOUS-BUDGÉTISATION PATENTE

1. Le non respect de la norme de dépense

Les crédits de paiement votés en loi de finances initiale se sont élevés à **60 816 millions d'euros, dont 59 557 millions d'euros pour les programmes de l'Education 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 2010, à périmètre constat (*ie* sans tenir compte des crédits alloués au titre de l'emprunt national) a atteint **61 202 millions d'euros, dont 59 931 millions d'euros sur le périmètre de l'éducation nationale.**

Les dépenses nettes de la mission pour 2010 se sont établies, à périmètre constant, à **61 103 millions d'euros, dont 59 833 millions d'euros pour les cinq programmes du MEN.**

Ainsi, pour la troisième année consécutive, **les crédits votés en loi de finances initiale ont été inférieurs aux dépenses constatées de la mission.** L'insuffisance de la programmation initiale est particulièrement patente en 2010 puisqu'elle s'élève à **287 millions d'euros pour la mission,** contre 54 millions l'année dernière, et à **276 millions sur le seul périmètre de l'Education nationale.**

Les dépenses de ces programmes ont toutefois été couvertes par le montant des crédits ouverts dont le taux de consommation s'élève à 99,83 %. 386 millions d'euros de crédit de paiement supplémentaires ont, en effet, été ouverts en sus des crédits de la loi de finances initiale.

Au total, entre 2009 et 2010, les dépenses de la mission ont augmenté de 1,55 % alors que la norme de dépense était de 1,2 % pour l'ensemble du budget général de l'Etat. Cette évolution résulte notamment de la consommation des dépenses de personnel (y.c CAS Pensions) qui se sont accrues de 2,11 % (*cf. infra*).

2. Une réserve de précaution « artificielle »

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 2010** a été fixée à :

- 0,5 % des AE et des CP ouverts sur le titre 2 ;

- 5 % des AE et CP ouverts sur les autres titres. Toutefois un taux de régulation de 0,5% pour certaines dépenses hors titre 2 a pu être appliqué compte tenu du caractère obligatoire de ces dernières.

La réserve de précaution s'est élevée sur l'ensemble des programmes à **374,67 millions d'euros**, dont 278,8 millions sur les dépenses de personnel (titre 2). A titre de comparaison, sur l'ensemble du budget de l'Etat, la réserve de précaution initiale a atteint 5,8 milliards d'euros en AE en 2010 et 5,4 milliards d'euros en CP, dont 0,6 milliard d'euros de dépenses de personnel. La mission « Enseignement scolaire » représente 45,8 % du gel initial sur le titre 2 du budget général de l'Etat.

La totalité des crédits mis en réserve a été « dégelée » traduisant, outre le caractère artificiel de cette réserve, une gestion tendue et l'absence de marges de manœuvre. Par ailleurs, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire pour 2010, le « dégel », décidé trop tardivement, n'a pas facilité la gestion des académies : *« Dans de nombreux cas, la mise en réserve des crédits revêt un caractère artificiel, les dégels intervenant intégralement au cours de la gestion (...) Si l'application de la réserve peut cependant se justifier en ce qu'elle matérialise la contrainte budgétaire, sa levée, quand elle est trop tardive, est de nature à induire des reports sur l'exercice suivant. Tel est notamment le cas des dépenses de la mission « Enseignement scolaire », pour lesquelles une partie importante du dégel a eu lieu à une date trop tardive pour permettre la délégation des crédits au niveau académique ».*

3. La fongibilité asymétrique, un exercice purement technique pour les gestionnaires

En **2010**, 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 **20,62 millions d'euros**, soit 2,5 % 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 d'une mesure de fongibilité asymétrique en gestion.

La seconde mesure concerne le financement de la **mise en œuvre du droit d'accueil des élèves** dans les écoles maternelles et élémentaires. **15,5 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**.

Il convient également de noter que parmi les mesures de fongibilité asymétriques, **plusieurs, totalisant 7,32 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 350 000 euros, soit **0,7 % des crédits ayant fait l'objet d'une fongibilité asymétrique**. Cette somme est en nette diminution par rapport à 2009 (530 000 euros), mais surtout 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**, dont l'évolution est particulièrement dynamique (*cf. infra*). Par ailleurs, votre commission, comme l'année dernière, **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 paie de décembre**.

4. La mission « Enseignement scolaire » et le programme d'investissements d'avenir

En 2010, de nouveaux programmes budgétaires au sens de la LOLF ont été créés, de caractère temporaire, sur lesquels ont été ouverts 35 milliards

d'euros de crédits destinés à financer **le programme d'investissements d'avenir. Les fonds alloués à la mission « Enseignement scolaire »**, via le programme 324, se sont élevés à **498 millions d'euros**.

L'ensemble des crédits de ce programme a été consommé :

- 450 millions d'euros ont été reversés à l'ANRU, les fonds de l'emprunt national faisant l'objet d'une délégation de gestion à la Caisse des dépôts et consignations ainsi qu'à neuf opérateurs de l'Etat ;

- 48 millions d'euros en AE=CP ont été délégués aux académies sur le programme 324 (Internat d'excellence) avant la signature de la convention entre l'Etat et l'ANRU le 20 octobre 2010. Si ce versement, pragmatique, s'explique par la réalisation de travaux pour sept internats, permettant l'accueil de 1 026 élèves dès la rentrée 2010, cette procédure déroge aux principes du programme d'investissements d'avenir, **ce qui conduit la Cour des comptes à conclure dans son rapport précité que « ce type de dépenses relevait naturellement du budget général »**.

Votre commission partage l'avis de la Cour des comptes. Depuis la présentation du projet de loi de finances rectificative relatif aux investissements d'avenir, elle s'interroge sur la nature d'investissement des actions choisies pour la mission « Enseignement scolaire ». Initialement, la somme de 500 millions d'euros devait être ventilée entre deux actions :

- 200 millions d'euros en faveur du développement des internats d'excellence ;

- 300 millions d'euros pour le développement de la culture scientifique. Cette action n'ayant fait l'objet d'aucune justification lors de la présentation du projet de loi de finances rectificative précité, la commission avait déposé, sans succès, un amendement de suppression de crédits lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative précité.

Lors de son audition devant votre commission des finances le 15 septembre 2010, René Ricol, commissaire général à l'investissement, a confirmé la faiblesse de l'action relative à la culture scientifique et a précisé l'allocation de 100 millions d'euros supplémentaires aux internats d'excellence. 50 millions d'euros ayant été fléchés sur la culture scientifique, il reste, selon les informations de votre commission, une enveloppe de 150 millions d'euros qui n'a pas été à ce jour ventilée entre les deux actions initiales du programme 324.

S'agissant des internats d'excellence, ces établissements contribuent à la politique de réussite scolaire des élèves issus de milieux défavorisés. **Si l'objectif poursuivi est louable, votre commission regrette néanmoins l'opacité qui entoure les modalités de gestion de ce dispositif**. D'une part, les crédits relatifs à la construction ou à l'aménagement matériel de ces internats ont été confiés de manière peu opportune à l'ANRU alors que ce type d'action est déjà mené par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), voire les régions. D'autre part, votre

commission regrette le manque de transparence sur les conditions de financement du fonctionnement de ces établissements, et plus particulièrement la prise en charge des personnels qui y travaillent.

B. UN PLAFOND D'EMPLOIS NON RESPECTÉ QUI POSE LA QUESTION DE LA SOUTENABILITÉ DU FINANCEMENT DES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. Deux plafonds d'emplois en 2010 pour la « Rue de Grenelle »

La mission « Enseignement scolaire » regroupe **plus de 47 % du plafond d'emplois autorisés de l'Etat.**

a) L'exécution du plafond d'emplois des programmes relevant du ministère de l'Education nationale

Le plafond d'emplois du ministère de l'Education nationale fixé par la loi de finances pour 2010 était de 963 621 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Abstraction faite de la correction intervenue à la fin de l'année 2010 par la dernière loi de finances rectificative, ce plafond a été dépassé de 8 395 ETPT, soit 0,87 % du plafond initial.

Ce dépassement s'explique essentiellement par des départs en retraite surévalués et, par conséquent, des entrées dans les effectifs plus importants que nécessaire.

En effet, les départs à la retraite ont été surestimés en 2010 comme en 2009. Alors que la prévision initiale était de 37 012 ETPT, les départs à la retraite n'auraient été, selon les constats provisoires du service ministériel des pensions au mois de décembre 2010, que de 34 147, soit 2 865 de moins. Ces moindres départs sont essentiellement concentrés dans l'enseignement du premier degré.

Parallèlement, les flux des nouveaux entrants n'ont pas pu être modifiés compte tenu à la fois de la connaissance tardive de la situation et des modalités de recrutement. Le maintien en poste d'un certain nombre de personnels s'est donc doublé d'une arrivée de nouveaux enseignants, créant ainsi un vivier de « surnuméraires » de 5 600 ETPT faisant échec au respect du plafond d'emplois pour 2010.

Au regard de ces éléments, la quatrième loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 a procédé à un réajustement en définissant un nouveau plafond d'emplois. Ce dernier a été fixé à 972 547 ETPT, soit 8 926 ETPT de plus. La réévaluation a concerné en particulier deux programmes :

- d'une part, le plafond d'emplois du programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » a été réajusté de 4 726 ETPT afin de

prendre en compte une erreur de décompte qui existait depuis la mise en place de la nouvelle architecture budgétaire ;

- d'autre part, le plafond d'emplois du programme « Enseignement scolaire public du premier degré » a été corrigé à hauteur de 4 200 afin de prendre en compte, partiellement, les personnels surnuméraires.

Votre commission rappelle que **ces corrections s'inscrivent dans le cadre du retraitement global du plafond d'emplois du ministère de l'éducation nationale présenté lors de la discussion du PLF pour 2011 : entre 2010 et 2011, le plafond du ministère de l'éducation nationale (MEN) est réévalué de 20 359 ETPT.**

Le choix du Gouvernement de rectifier le plafond d'emplois 2010 du ministère a contribué à éviter le dépassement de ce plafond en exécution : en effet, le second plafond est supérieur de 531 ETPT au plafond exécuté.

En proposant d'actualiser les dispositions de la loi de finances initiale pour 2010, la loi de finances rectificative précitée avait sollicité du Parlement une nouvelle autorisation afin de prendre en compte les aléas survenus en gestion. Cette opération, qui relevait d'une démarche de sincérité, se justifiait d'autant plus qu'elle permettait, lors de l'examen du présent projet de loi de règlement, de prévenir un débat nécessairement délicat sur l'absence de respect de l'autorisation d'emplois par le premier employeur public et sur la portée réelle des mécanismes de maîtrise de la dépense mis en place par la LOLF. **Néanmoins, cette correction a traduit également des difficultés de gestion et a attesté, en définitive, l'impossibilité pour le ministère de l'éducation nationale de tenir le plafond d'emplois qui lui avait été assigné pour 2009 et 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.

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, comme les années précédentes, 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.

2. Une budgétisation initiale insuffisante des dépenses de personnel

Les **dépenses de personnel** (titre 2) de la mission ont, en 2010, représenté **56 822 millions d'euros** de crédit de paiement. **Ce montant est supérieur de 252,2 millions d'euros à celui voté en LFI.**

En retenant les seuls programmes sous la tutelle du ministère de l'Education nationale, le différentiel atteint 267,3 millions d'euros. En effet, les dépenses de personnel du programme « Enseignement technique agricole » sont inférieures de 15 millions d'euros à la prévision initiale, ce qui minore la sur-consommation des dépenses de personnel observées sur l'ensemble de la mission « Enseignement scolaire ».

Si en 2009 la budgétisation initiale des dépenses de titre 2 du ministère de l'Education nationale était également imparfaite, **elle est notoirement insuffisante en 2010.** Cette situation résulte à la fois des conséquences du non respect du plafond d'emplois ci-dessus présenté et de la persistance d'une sous-budgétisation de certains éléments inhérents à la dynamique de la masse salariale de la fonction publique.

a) Une progression des dépenses de personnel supérieure à la norme de dépense

Les dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale se caractérisent par une évolution dynamique :

- en 2010, **le montant des crédits du titre 2 ouverts en LFI représentait une progression de 1,68 % par rapport à 2009**, soit un taux supérieur à celui de la norme de dépense fixé à 1,2 % ;

- **en exécution, la dépense nette consacrée au titre 2 du MEN a augmenté de 2,11 % entre 2009 et 2010.** Toutefois, si on neutralise l'abaissement du taux de contribution au CAS Pensions à la fin de l'année 2009, la progression n'est plus que de 1,4 %, ce qui reste toutefois supérieur à la norme de dépense.

Ces constats soulignent l'enjeu de la maîtrise des dépenses de personnel du ministère de l'Education nationale, qui, votre commission le concède, **ne maîtrise pas un certain nombre de facteurs d'évolution de sa masse salariale** : taux de contribution au CAS Pensions, évolution du point de la fonction publique, départs en retraite...

b) Les conséquences financières du non respect du plafond d'emplois

Le non respect du plafond d'emplois initial a pesé sur les dépenses de personnel du ministère de l'Education nationale. Selon le PAP

pour 2010, la valorisation du schéma d'emploi pour 2009 (qui s'applique à hauteur de deux tiers en 2010 compte tenu du décalage entre l'année civile et l'année scolaire) et du schéma d'emploi pour 2010 (un tiers de l'année 2010) **devait permettre une économie de près de 400 millions d'euros pour le seul ministère de l'Education nationale.** En effet, les deux schémas d'emplois reposent sur un nombre important de suppressions d'emplois, à hauteur de 13 500 pour le schéma 2009 et de 16 000 pour le schéma 2010.

Impact des schémas d'emploi pour l'année 2010 - Prévision PAP 2010

(en millions d'euros)

	Premier degré	Second degré	Vie de l'élève	Ens. privé	Prog. Soutien	Agric	TOTAL
Schéma d'emplois	- 156,9	- 191,4	- 3,9	- 34,7	- 13,0	- 10,0	- 409,9
Impact 09	- 99,6	- 132,7	- 0,2	- 22,0	- 8,1	- 6,6	- 269,3
Impact 10	- 57,3	- 58,7	- 3,7	- 12,7	- 4,9	- 3,3	- 140,6

Source : commission des finances - à partir du PAP pour 2010

Le non respect du plafond d'emplois initial (*cf. supra*) a diminué la valorisation envisagée des schémas d'emploi. En exécution, l'économie est « seulement » de 319 millions d'euros, soit près de 81 millions d'euros de moins.

Cette moindre économie a eu un impact sur l'enveloppe catégorielle qui a été redéfinie pour l'année 2010 afin de prendre en compte cette situation. Aux termes du PAP pour 2010, le montant versé des mesures catégorielles s'est élevé, selon les chiffres du rapport annuel de performances, à 119,2 millions d'euros hors CAS Pensions. Ce dernier chiffre indique ce qui a été versé aux personnels et non ce qui aurait dû être versé. Selon la Cour des comptes, le retour catégoriel, initialement fixé à 243 millions d'euros, aurait été ramené pour l'année 2010 à 146 millions d'euros.

Toutefois, l'ensemble des dispositifs budgétés n'ont pas été mis en œuvre. Ainsi, votre commission relève qu'un certain nombre de mesures n'ont pas fait l'objet de versement en 2010, comme par exemple l'indemnité de fonctions pour intérêt collectif ou la rémunération du contrôle en cours de formation. De même, la mise en œuvre de la refonte de la catégorie B n'a eu aucun impact budgétaire en 2010.

c) Une masse salariale dynamique et insuffisamment budgétée

L'exécution 2010 est marquée, comme en 2009 et 2008, par **l'importance des mesures générales** 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 2010, « *identiques à celui retenu en budgétisation* ».

Ces deux mesures ont représenté, selon les chiffres disponibles dans le rapport annuel de performances pour 2010, **434,7 millions d'euros pour le ministère de l'éducation nationale**, dont 306,1 millions au titre du financement des mesures générales et 128,6 millions au titre du GVT.

Le coût du GVT a représenté en 2010 près de 128,6 millions d'euros, soit 108,6 millions d'euros de plus que le chiffre présenté dans le PLF pour 2010. Votre commission **ne comprend pas les raisons qui ont conduit à ne pas budgéter correctement pour la troisième année consécutive l'impact du GVT alors même, que lors de l'examen des lois de règlement pour 2008, et 2009, elle avait expressément demandé que cette dépense, prévisible au demeurant, soit effectivement budgétée lors de la loi de finances initiale.**

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.

Au total, les économies résultant des schémas d'emplois ont été plus qu'absorbées par les mesures catégorielles, les mesures générales et le GVT.

Le tableau ci-dessous résume les différents facteurs de variation de la dépense salariale en 2010.

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
Solde exécution 2009 retraité hors CAS pensions	11 788,0	20 193,1	1 294,6	6 234,5	983,0	616,9	41 110,1
Impact du schéma d'emplois	-70,7	-177,7	-24,3	-36,1	-10,3	-8,7	-327,8
<i>EAP 2009</i>	-38,4	-121,4	-18,6	-21,9	-6,1	-6,0	
<i>Tiers 2010</i>	-32,3	-56,3	-5,7	-14,2	-4,2	-2,7	
Mesures catégorielles	43,5	42,7	5,9	17,0	10,1	2,5	121,7
Mesures générales	83,8	159,1	9,7	47,4	6,1	4,5	310,6
<i>EAP point d'indice 2009</i>	53,6	89,6	4,8	24,6	3,4	2,7	
<i>point d'indice 2010</i>	29,1	50,4	3,9	20,5	2,0	1,4	
GVT	74,6	27,0	6,4	16,3	4,1	0,2	128,6
<i>GVT positif</i>	218,8	339,6	15,7	112,0	12,6	11,3	
<i>GVT négatif</i>	-144,2	-312,6	-9,3	-95,7	-8,5	-11,2	
Autres	-58,4	-11,1	7,6	38,0	-16,9	0,7	-40,1
TOTAL LFR hors CAS pension	11 860,8	20 233,1	1 299,9	6 317,1	976,1	616,1	41 303,1
CAS pensions	5 894,2	8 680,1	406,6	30,0	337,5	171,3	15 519,7
TOTAL LFR y.c CAS	17 755,0	28 913,2	1 706,5	6 347,1	1 313,6	787,4	56 822,8
<i>Titre 2 LFI</i>	<i>17 556,1</i>	<i>28 888,2</i>	<i>1 709,6</i>	<i>6 286,9</i>	<i>1 327,2</i>	<i>802,5</i>	<i>56 570,6</i>
dont CAS "Pensions"	5 834,8	8 814,5	399,8	29,4	339,8	172,7	15 591,1
Titre 2 hors CAS	11 721,3	20 073,6	1 309,8	6 257,5	987,4	629,8	40 979,5
Titre 2 (crédits ouverts)	17 783,3	28 970,6	1 716,6	6 348,9	1 325,9	808,0	56 953,5
Ecart T2 LFI - LFR	-198,9	-25,0	3,2	-60,2	13,6	15,1	-252,2
Ecart CAS « Pensions »	-59,4	134,5	-6,8	-0,6	2,3	1,4	71,4
Ecart T2 crédits ouverts - LFR	28,3	57,5	10,2	1,9	12,3	20,6	130,7

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performance pour 2010

C. LES DÉPENSES HORS TITRE 2

Les dépenses hors titre 2 de la mission s'élèvent en 2010 à **4,29 milliards d'euros** en crédits de paiement hors programme d'investissements pour l'avenir, et à **4,79 milliards d'euros si les crédits du programme 324 introduit par la loi de finances rectificative à l'emprunt national** sont comptabilisés.

Hors investissements d'avenir, la dépense des crédits hors titre 2 est ainsi ventilée :

- **plus de 4/5 de ces dépenses correspondent à des moyens d'intervention** concentrés à hauteur de **57,5 % sur le programme « Vie de l'élève »**, de 21,4 % 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 se sont élevées en 2010 à 767,7 millions d'euros, soit 23,4 millions d'euros de moins que la prévision initiale.** Le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » regroupe 82,2 % des crédits de fonctionnement de la mission ;

- **les dépenses d'investissement** ont été en 2010 de **51,5 millions d'euros, soit 15,8 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 et leur évolution sont détaillées ci-dessous dans le cadre des principales observations par programme.

II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

La mission « Enseignement scolaire » comprend 26 objectifs et 104 indicateurs.

A. PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »

L'année 2010 a été marquée par l'approfondissement de la mise en œuvre de la réforme de l'école primaire de 2008, qui vise à *« diviser par trois en cinq ans, d'ici à 2013, le nombre d'élèves qui sortent de l'école primaire avec de graves difficultés et diviser par deux le nombre d'élèves ayant pris une année de retard dans leur scolarité primaire »*.

L'atteinte de ces objectifs en 2013 paraît aujourd'hui difficile. Certes, selon le RAP, la mise en œuvre des programmes de 2008, qui ont été recentrés sur les fondamentaux, commence à produire des effets visibles, en particulier dans les résultats de l'évaluation nationale de CE1. D'après

l'indicateur 1.2 qui mesure les proportions d'élèves maîtrisant en fin de CE1 les compétences du socle commun (palier 1), cette proportion est passée de 71,9 % à 74,6 % en français entre 2009 et 2010, et de 73,9 % à 77,5 % en mathématiques. La prévision 2010 a donc été atteinte pour les deux compétences.

En revanche, l'indicateur 1.3 qui mesure les proportions d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun (palier 2) présente des résultats sensiblement différents puisque la proportion s'améliore de 82,9 % à 86 % entre 2009 et 2010 pour la maîtrise de la langue française (dépassant ainsi la cible 2010 inscrite au PAP 2010) mais se détériore significativement de 84,7 % à 77,6 % pour les principaux éléments de mathématiques et culture scientifique et technologique, bien en-dessous de la prévision 2010 révisée à 85 %.

De même, les taux de redoublement, mesurés par l'indicateur 1.6, n'ont pas connu la décroissance attendue : les cibles inscrites au PAP 2010 n'ont pas été atteintes. Comme le reconnaît le RAP, les effets de la réforme de 2008 (personnalisation des parcours, utilisation des évaluations nationales pour mettre en place les aides adaptées au besoin des élèves...) « *ne donnent pas encore pleinement leur mesure et le redoublement n'est pas devenu aussi exceptionnel qu'il devrait l'être* ».

S'agissant de la **gestion budgétaire**, les crédits hors titre 2 inscrits pour ce programme en LFI 2010 se sont élevés à 52,3 millions d'euros en AE et 52,4 millions d'euros en CP.

Au total, 3,7 millions d'euros en AE et 3,8 millions d'euros en CP ont été annulés ou transférés vers d'autres programmes en cours de gestion. En outre, plusieurs mouvements de fongibilité asymétrique ont été réalisés en AE et en CP, notamment au bénéfice de l'ensemble des académies (15,5 millions d'euros) afin de financer la mise en œuvre du droit d'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire (article 9 de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008).

Compte tenu de ces différents mouvements, le montant des crédits disponibles en 2010 a été de 69,2 millions d'euros en AE et en CP. Les crédits consommés se sont élevés à 68,1 millions d'euros en AE et 68,5 millions d'euros en CP.

Les taux de consommation des AE et des CP sont donc plus élevés qu'au cours de l'exercice 2009, mais les difficultés rencontrées dans l'interfaçage des applications ministérielles de gestion avec CHORUS ont néanmoins perturbé le rythme de la dépense.

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.

S'agissant **des résultats de ce programme**, la Cour des comptes juge dans sa note d'exécution budgétaire que de nombreux indicateurs¹ sont « *critiquables* ». Ainsi, les intitulés de certains indicateurs ne sont pas toujours pertinents ou ne permettent pas de savoir si l'objectif est effectivement réalisé.

En outre, certains indicateurs ne sont pas toujours fiables en raison des modalités de recueil des données. Ainsi, l'indicateur 1.6 « proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun » fait par exemple l'objet d'un taux élevé de réponses incomplètes et d'une faible qualité des données recueillies.

La Cour note également que certains indicateurs restent peu ou mal renseignés. Ainsi, l'indicateur 1.12 sur « le taux de redoublement » rend compte des taux observables de la 6ème à la seconde générale et technologique mais n'est pas renseigné pour les classes de première et terminale, ainsi que pour la filière professionnelle.

Certains indicateurs peuvent par ailleurs paraître redondants, tels que la « proportion d'élèves maîtrisant en fin de collège les compétences de base en français et en mathématiques » et la « proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun » (1.5 et 1.6), puisque le socle commun implique la maîtrise de la langue française et des compétences mathématiques de base.

La Cour recommande en conséquence que **le ministère de l'Éducation nationale poursuive son travail de resserrement des indicateurs en veillant à la possibilité effective de recueillir les informations pertinentes pour les nouveaux indicateurs qui seront définis.**

A l'examen des indicateurs de l'objectif 1 (« conduire le maximum d'élèves aux niveaux de compétences attendues en fin de scolarité et à l'obtention des diplômes correspondant »), il est difficile de se prononcer sur l'évolution réelle des performances des élèves car les résultats sont pour le moins divergents. L'indicateur 1.5 montre ainsi une baisse entre 2009 et 2010 de 78,5 % à 74,5 % de la proportion d'élèves maîtrisant, en fin de collège, les compétences de base en français et une diminution de 87,5 % à 86,2 % en mathématiques. L'indicateur 1.6 relatif à la proportion d'élèves maîtrisant en fin de troisième le socle commun révèle au contraire sur la même période une augmentation des résultats tant en français (passage de 84,5 % à 86,7 %) qu'en

¹ Le programme compte 7 objectifs et 32 indicateurs en 2010.

mathématiques et culture scientifique (78,5 % à 78,9 %). L'indicateur 1.7, qui correspond aux tests PISA, enregistre de son côté un recul de 21,7 % à 19,8 % de la proportion de jeunes de 15 ans ayant d'importantes difficultés de lecture.

Pour ce qui est de l'objectif 2 « accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers », les indicateurs d'acquisition des connaissances montrent un accroissement des écarts entre les élèves relevant ou non des dispositifs d'éducation prioritaire.

S'agissant de la **gestion budgétaire**, les crédits hors titre 2 inscrits sur le programme 141 en LFI se sont élevés à 155,4 millions d'euros en AE et 155,7 millions d'euros en CP. Compte tenu des différents mouvements intervenus, le montant des crédits disponibles en 2010 a finalement été de 148,8 millions d'euros en AE et de 149,1 millions d'euros en CP.

Les crédits effectivement consommés en 2010 se sont élevés à 147,9 millions d'euros en AE et 148,6 millions d'euros en CP. Une part importante des dépenses est consacrée aux crédits pédagogiques alloués aux établissements publics locaux d'enseignement (88,5 millions d'euros), qui permettent notamment de couvrir les dispositifs pédagogiques restés à la charge de l'État : achat de manuels scolaires prêtés gratuitement aux élèves des collèges, remboursement de frais de stage en entreprise, remboursement au centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) des droits liés à la reproduction des œuvres protégées...

C. PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »

Ce programme, qui réunit des actions très diverses, **concentre la moitié des dépenses d'intervention du ministère, sous la forme de dépenses de rémunération des personnels d'assistance éducative et de crédits de bourses.**

S'agissant de la performance de ce programme, on relèvera que l'absentéisme a baissé légèrement en 2010 pour l'ensemble des catégories d'établissements du second degré. Au lycée d'enseignement général et technologique, la réalisation est conforme à la prévision actualisée du PAP 2011. Le changement intervenu en 2009 dans le calcul de l'indicateur ne permet cependant pas de comparer les taux de réalisation de 2010 aux cibles initiales fixées au PAP 2010. En effet, sont désormais prises en compte non seulement les absences pour lesquelles aucun motif n'a été fourni mais aussi celles dont le motif n'est pas jugé légitime.

Cette modification du mode de comptabilisation des absences n'a eu qu'un faible impact sur le taux d'absentéisme au collège. A l'inverse, elle paraît l'avoir sensiblement affecté en lycée professionnel où il a progressé de plus de 5 points, de 15,2 % en 2008 à 20,5 % en 2009 et à 20 % en 2010.

Il est par ailleurs regrettable que l'indicateur relatif au taux d'absentéisme ne soit toujours pas disponible pour l'école élémentaire.

Les crédits hors titre 2 votés en LFI 2010 pour le programme 230 se sont élevés à 2,044 milliards d'euros en AE et à 2,047 milliards d'euros en CP. Au total, 13,8 millions d'euros en AE et 18,1 millions d'euros en CP ont été annulés ou transférés vers d'autres programmes en cours de gestion. Compte tenu de ces différents mouvements, le montant des crédits disponibles en 2010 a été de 2,034 milliards d'euros en AE et en CP.

La consommation s'élève à 2,033 milliards d'euros en AE et CP, ce qui représente 99,9 % des crédits disponibles sur ce programme.

D. PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »

Les objectifs du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » sont similaires à ceux des programmes 140 et 141. Toutefois, les programmes de l'enseignement public poursuivent 11 objectifs contre 5 seulement pour le programme 139.

En 2010, un travail de rapprochement des indicateurs a été effectué : 5 indicateurs du programme 139 ont été modifiés pour que ce programme dispose des mêmes outils de mesure que les programmes 140 et 141.

Cette évolution doit être poursuivie car la comparaison des performances de l'enseignement privé et de l'enseignement public était jusqu'alors limitée par l'utilisation d'indicateurs globaux qui s'appliquaient de façon indifférenciée aux deux secteurs. **Votre 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 ».

L'interprétation des résultats des comparaisons reste toutefois délicate, notamment en raison de la mobilité, chaque année, de près de 5 % des effectifs d'un secteur à un autre.

Le taux de renseignement des indicateurs du programme 139 s'élève à 85 %, en augmentation de quatre points par rapport au bilan 2009. Au total, selon le RAP, **sur les 23 indicateurs renseignés, 74 % sont orientés à la hausse ou voient leurs résultats se maintenir.**

Les crédits du programme 139 - 7,1 milliards d'euros en 2010 - sont essentiellement constitués par des dépenses de rémunération (89,4 %) et d'intervention (10,5 %). 81 % des dépenses d'intervention concernent les crédits relatifs au forfait d'externat, versé aux établissements et calculé par rapport aux dépenses exposées dans l'enseignement public pour l'externat des élèves.

Les crédits inscrits hors titre 2 sur ce programme en LFI 2010 se sont élevés à 753,6 millions d'euros en AE et 754,8 millions d'euros en CP. Les crédits consommés ont atteint 746,2 millions d'euros en AE et 748,5 millions d'euros en CP.

E. PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »

Les moyens du programme 214 sont dédiés aux missions d'appui aux politiques éducatives et aux fonctions support.

Comme en 2009, la mesure de la performance du programme laisse apparaître des résultats mitigés. **Votre commission a certes la satisfaction de constater qu'aucun poste n'est resté vacant dans le premier degré à la rentrée scolaire 2010**, en raison notamment de moindres départs en retraite qu'initialement prévus.

Pour le second degré, en revanche, la situation est nettement moins favorable puisque le nombre de postes d'enseignants vacants à la rentrée scolaire est passé de 2007 postes en 2009 à 2099 postes en 2010, soit une progression de près de 5 %. En moyenne, ces postes ont été pourvus dans un délai moyen de 17,3 jours (contre 16,4 en 2009).

Des progrès ont été réalisés en matière de sureffectifs disciplinaires puisque ceux-ci s'élèvent à 1 427 ETPT pour l'année scolaire 2009-2010 - contre 1 856 ETPT l'année précédente - alors que la cible prévoyait un sureffectif inférieur à 1 000 ETPT. La réduction des sureffectifs disciplinaires en 2010 s'explique principalement par la baisse du nombre de postes offerts aux concours en 2008 (1 700 postes ouverts en moins par rapport à 2007).

Une diminution de 30 % des sureffectifs est ainsi enregistrée en 2010 sur l'ensemble des disciplines d'enseignement général et technologique ; pour certaines d'entre elles, la baisse est même supérieure à 50 % (EPS, lettres modernes et espagnol). En revanche, il subsiste des sureffectifs disciplinaires importants en génie mécanique (192 ETP en enseignement technologique et 137 ETP en enseignement professionnel).

S'agissant de la gestion budgétaire, les crédits inscrits sur le programme 214 en LFI 2010, hors titre 2, se sont élevés à 816,6 millions d'euros en AE et 778,9 millions d'euros en CP.

Le montant des crédits disponibles a été de 916,5 millions d'euros en AE et de 812,6 millions d'euros en CP. Les crédits consommés ont atteint pour leur part 799 millions d'euros en AE et 807,8 millions d'euros en CP.

Les crédits non consommés fin 2010 s'élèvent à 117,5 millions d'euros en AE (dont 98 millions d'euros d'AE affectées non engagées) et 4,8 millions d'euros en CP.

Votre commission souligne que l'exécution 2010 se solde à nouveau par des restes à payer à reporter en 2011. Ces restes à payer sont certes en diminution de 22 % par rapport à 2009 mais s'élèvent tout de même à 33,2 millions d'euros. Le poste de dépense « frais de changement de résidence, congés bonifiés et congés administratifs » représente à lui seul la moitié des restes à payer de l'année (16,5 millions d'euros).

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**, comme en témoignent les indicateurs de performance du programme.

En 2010, l'objectif 1 « assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle » a ainsi été atteint, et même dépassé, malgré la diminution de la durée d'interrogation après la sortie de l'école (33 mois au lieu de 45 mois), qui entraîne une diminution mécanique du taux d'insertion. De même, les taux de réussite aux examens sont en hausse sensible : 83,4 %, soit + 2,2 points par rapport à 2009.

Rappelons que le programme 143 a été chroniquement sous doté jusqu'en 2010 : il a connu depuis 2006, des abondements, notamment par la mission interministérielle enseignement scolaire, et des reports de charges. Grâce au dégel de la majeure partie de la réserve de précaution, aux sous-consommations techniques de certaines actions (liées à des retards dans la mise en place des dispositifs et aux délais supplémentaires induits par CHORUS) et à des ouvertures de crédit en cours d'année, **le programme atteint tout juste l'équilibre.**

Pour sa part, le Sénat soutient régulièrement l'augmentation des crédits de ce programme, notamment par le vote d'amendements en faveur de l'enseignement technique agricole par redéploiement des crédits du ministère de l'Education nationale. Ainsi, entre 2006 et 2010, le programme 143 a bénéficié d'un abondement de 29,4 millions d'euros en provenance des programmes de l'éducation nationale.

Le ministère de l'Education nationale a d'ailleurs demandé qu'il 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 position n'a toutefois pas été retenue. **Votre commission se félicite de l'arbitrage du Premier ministre, car elle jugeait particulièrement inopportuniste le transfert proposé** : non seulement, ce dernier aurait conduit à fragiliser davantage le financement de cet enseignement déjà mis à mal, mais il aurait également constitué une sorte d'échec de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), en soulignant la prédominance des périmètres ministériels et l'impossibilité de faire émerger une stratégie interministérielle dans un secteur particulier.

S'agissant de la gestion budgétaire 2010, les crédits votés en LFI hors titre 2 se sont élevés à 471,1 millions d'euros en AE et 456,6 millions d'euros en CP.

Après la LFR du 29 décembre 2010 et les divers mouvements réglementaires intervenus en gestion, la dotation nette du programme hors titre 2 s'est établie à 531,4 millions d'euros en AE et 483,7 millions d'euros en CP.

L'exécution s'élève finalement à 469,2 millions d'euros en AE et 483,3 millions d'euros en CP, soit un écart de 62,2 millions d'euros en AE et 0,4 million d'euros en CP. Ces écarts s'expliquent notamment par 26,5 millions d'euros d'AE correspondant à des retraits d'engagement sur années antérieures, qui diminuent artificiellement la consommation en AE, et 34,7 millions d'euros d'AE correspondant à l'ouverture de crédit en LFR de fin d'année et de fonds de concours tardivement rattachés.

Le taux d'exécution par rapport à la LFI 2010 est de 107 % en AE et de 106 % en CP, témoignant des modalités de gestion de ce programme qui se caractérise d'une part, par des reports importants d'une année sur l'autre (13,28 millions d'euros en AE et 10,02 millions d'euros en CP en 2010) et d'autre part, par une mesure de fongibilité asymétrique (près de 20 millions d'euros en 2010) destinée à financer la subvention dite de l'article 44 (cf. supra).

G. PROGRAMME 324 « INTERNATS D'EXCELLENCE ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

La LFR du 9 mars 2010 ainsi que le décret n° 2010-240 du même jour ont créé de manière temporaire, pour la seule année 2010, le nouveau programme « Internats d'excellence et égalité des chances » rattaché à la mission « Enseignement scolaire » et placé sous la responsabilité du Secrétaire général des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les observations de votre commission sur ce programme sont retracées dans la première partie de cette présentation.

OPINION DE M. THIERRY FOUCAUD

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 2010 présentés par le Gouvernement, ni les conclusions de votre commission tendant à l'adoption des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

La réforme du recrutement des enseignants a conduit à supprimer l'année de formation professionnelle : les futurs enseignants se retrouvent aujourd'hui directement dans une classe, alors même qu'ils ne maîtrisent pas les gestes professionnels et que la plupart d'entre eux sont affectés dans des établissements difficiles, voire très difficiles. Votre rapporteur spécial estime qu'il s'agit là d'une gestion particulièrement déplorable des ressources humaines de ce ministère pourtant responsable d'un investissement capital pour notre pays.

Il considère par ailleurs 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 de l'éducation.

**MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES
RESSOURCES HUMAINES »
ET COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À
DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT
DES SERVICES PUBLICS »
ET « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES
ORGANISMES PRIVÉS »**

M. Bernard Angels, rapporteur spécial

I. MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »	250
A. UNE MISSION AU CŒUR DES RÉFORMES CARACTÉRISÉE PAR UNE MAÎTRISE INSUFFISANTE DES DÉPENSES DE PERSONNELS	250
1. Une mission au cœur des réformes	250
2. Une exécution paradoxale : entre respect des plafonds d'emplois et budgétisation insuffisante des dépenses de personnel	253
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	255
1. Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (8 428,16 millions d'euros en CP).....	255
2. Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » (309,57 millions d'euros en CP)	255
3. Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » (811,25 millions d'euros en CP)	256
4. Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » (1 536,29 millions d'euros en CP).....	256
5. Le programme 148 « Fonction publique » (199,78 millions d'euros en CP).....	257
6. Programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » (239,55 millions d'euros en CP)	257
II. LES DEUX COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS	258
A. LE COMPTE « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »	258
1. Un compte déficitaire	258
2. Principales observations sur les programmes	259
B. LE COMPTE « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU ORGANISMES PRIVÉS »	260
1. Aperçu général du compte.....	260
2. Une restructuration nécessaire de la mission.....	261
3. Principales observations sur les programmes	261

I. MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »

A. UNE MISSION AU CŒUR DES RÉFORMES CARACTÉRISÉE PAR UNE MAÎTRISE INSUFFISANTE DES DÉPENSES DE PERSONNELS

1. Une mission au cœur des réformes

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » se trouve au cœur des réformes, soit qu'elle connaisse d'importantes réformes internes, soit qu'elle constitue l'instrument privilégié de la réforme de l'Etat. Pilotée par le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, cette mission regroupe les moyens mis à la disposition de ce ministère ; ainsi, retrace-t-elle à la fois des **fonctions régaliennes liées à l'impôt** et des **activités d'état-major, d'expertise, de contrôle et de soutien**, ainsi que la **formation des fonctionnaires et l'action sociale interministérielle**. Les programmes compris dans la mission révèlent sa vocation multiple :

- **les programmes opérationnels de politique fiscale, comptable et douanière** : le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local », sous la responsabilité du directeur général des finances publiques, et le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges », géré par le directeur général des douanes et droits indirects ;

- **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 » (directeur général de la modernisation de l'Etat), 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » (secrétaire général des ministères économique et financier), 148 « Fonction publique » (directeur général de l'administration et de la fonction publique) et 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » (chef du service France Domaine de la direction générale des finances publiques) ;

- deux programmes servant à isoler des crédits gérés au moyen de certaines applications informatiques : les programmes 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations Chorus » (directeur général des finances publiques) et 318 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières (hors Chorus) » (secrétaire général des ministères économique et financier).

a) Des réformes internes à mettre en perspective avec leur coût

D'importantes réformes internes ont été menées au sein des administrations portées par les programmes de la mission. La principale d'entre-elles concerne le **parachèvement de la mise en place de la direction**

générale des finances publiques (DGFIP), et notamment la création des directions départementales et régionales des finances publiques (DDFiP/DRFiP). Ainsi, en 2010, 37 nouvelles directions régionales et départementales ont été instituées, portant leur nombre total à 88. La fusion des anciennes direction générale des impôts (DGI) et direction générale de la comptabilité publique (DGCP) paraît être menée efficacement ; les indicateurs de performance retenus semblent le confirmer puisque le déploiement du guichet fiscal (objectif n° 1 du programme 156 unique « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ») présente des résultats supérieur aux buts fixés : 86 % des 700 services des impôts des particuliers (SIP) prévus ont été mis en place pour une cible de 60 % en 2010.

En outre, les services de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ont engagé la **mise en œuvre du nouveau schéma de dédouanement** ; celle-ci implique une réorganisation des structures en charge du dédouanement, et notamment leur réduction en nombre. Cette réorganisation, échelonnée entre 2008 et 2011, a porté ses fruits dès l'exercice 2010 puisque le **délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée** (objectif n° 2 du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges ») a été inférieur à la cible arrêtée.

Toutefois, **ces réformes doivent être mises en perspective avec leur coût**. En effet, les mesures statutaires et indemnitaires qui semblent avoir accompagné ces réorganisations ont présenté un coût non négligeable pour le budget de l'Etat au titre des dépenses de personnel ; à cet égard, la **mise en œuvre anticipée du nouvel espace statutaire (NES) de la catégorie B** au sein des direction générale des finances publiques (DGFIP) et direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a entraîné une dépense de 19 millions d'euros en 2010.

Votre rapporteur spécial attache une importance particulière aux nouvelles dépenses de personnels qui peuvent résulter des réformes menées au sein du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. A ce titre, il rappelle qu'**une enquête portant sur la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) est actuellement réalisée par la Cour des comptes** à la demande de votre commission des finances dans le cadre des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF.

b) Un outil de réforme de l'Etat présentant de nombreuses insuffisances

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » a aussi vocation à **soutenir le processus de réforme de l'Etat**. Cette fonction revient, à titre principal, au programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat ». Ainsi, ce programme concourt à la bonne **mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)** ; à cet égard, l'objectif portant sur le **taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale** est réalisé : les mesures annoncées lors des trois

premiers conseils de modernisation des politiques publiques font l'objet d'un avancement estimé à 96 % pour un objectif de 85 %.

Néanmoins, **le développement des systèmes d'information financière et comptable porté par ce même programme est plus problématique**. En effet, la mise en place effective de Chorus présente des difficultés ; dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat pour l'exercice 2010, la Cour des comptes a, encore une fois, reconduit une **réserve substantielle relative aux systèmes d'information financière et comptable de l'Etat**¹. Par ailleurs, il est à noter que **le déploiement de Chorus s'est fait difficilement au sein même des programmes de la présente mission** ; le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)² indique à ce titre que le basculement dans Chorus de la gestion des crédits des programmes 221 et 218 s'est accompagné de défaillances, obligeant les agents des services concernés à procéder à des reprises manuelles.

De ce fait, votre rapporteur spécial regrette que l'analyse de la performance de la mise en place des systèmes d'information ne repose que sur un indicateur portant sur la satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), en charge notamment du développement de Chorus.

c) Des programmes au service de la mutualisation des moyens

Plusieurs programmes de la mission ont une dimension interministérielle. A cet égard, **votre rapporteur spécial souhaite saluer l'effort de mutualisation** ainsi réalisé, dont l'objectif est de permettre des gains d'efficacité et d'efficience.

Le caractère interministériel de certains programmes semble inévitable, à l'instar des programmes 148 « Fonction publique », en charge de la formation et de l'action sociale à destination des fonctionnaires, 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat », assurant une fonction unifiée de « l'Etat propriétaire », et 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat », qui constitue le principal instrument de la modernisation de l'Etat. Par ailleurs, le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » porte les crédits de gestion (titres 2 et 3) de plusieurs autres programmes et comptes d'affectation spéciale.

Cette logique de mutualisation doit malgré tout s'inscrire dans la logique souhaitée par la LOLF consistant à assurer une meilleure responsabilisation des responsables de programme. C'est pourquoi il est nécessaire que **la mutualisation s'accompagne, dans les documents budgétaires transmis au Parlement, d'une présentation des coûts complets**

¹ Cour des comptes, Certification des comptes de l'Etat – Exercice 2010, p. 21.

² Rapport annuel du CBCM près le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et près le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et à la situation financière et comptable ministérielle pour l'année 2010

et des dépenses complètes au titre de chaque programme. A cette fin, le renforcement de la comptabilité d'analyse de coûts (CAC) recommandé par la Cour des comptes ne peut qu'être encouragé par votre rapporteur spécial.

2. Une exécution paradoxale : entre respect des plafonds d'emplois et budgétisation insuffisante des dépenses de personnel

a) Aperçu général des crédits et des emplois de la mission

Récapitulation des crédits et des emplois par programme

Numéro et intitulé du programme <i>Prévision LFI</i> Consommation	Autorisations d'engagement*	Crédits de paiement*	ETPT
156 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 432,44	8 428,16	121 823
	8 388,50	8 462,48	120 843
311 - Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	16,61	16,64	-
	25,81	25,40	-
221 - Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	184,23	309,57	1 096
	239,49	335,01	986
218 - Conduite et pilotage des politiques économique et financière	884,48	800,55	4 814
	869,67	811,25	4 804
318 - Conduite et pilotage des politiques économique et financière, hors Chorus	84,86	84,97	424
	80,54	81,39	401
302 - Facilitation et sécurisation des échanges	1 550,91	1 547,67	17 129
	536,48	1 536,29	16 930
148 - Fonction publique	245,53	222,92	-
	222,98	199,78	-
309 - Entretien des bâtiments de l'État	168,68	169,00	-
	204,23	239,55	-
TOTAL	11 567,77	11 579,51	145 288
	11 567,73	11 691,19	143 964

* En millions d'euros

De manière générale, le taux de consommation en autorisations d'engagement (AE) de même que les ETPT utilisés sont conformes aux prévisions de la loi de finances initiale. Cependant, apparaît une forte surconsommation des crédits de paiement (CP) de la mission, à hauteur de 112 millions d'euros, soit près de 1 % des CP programmés. **Cette surconsommation des CP est directement liée aux difficultés de programmation rencontrées au titre des dépenses de personnel.** Par ailleurs, l'étude particulière des programmes révèle des situations contrastées avec des cas de sur- et sous-consommation nombreux.

b) Une budgétisation insuffisante des dépenses de personnel

Dans le cadre de la mission, 143 964 ETPT ont été utilisés alors que le plafond d'emplois était de 145 288 ETPT ; le plafond d'emploi est donc bien respecté. Toutefois, il n'en va pas de même avec la masse salariale, qui a fait l'objet d'une **importante sousbudgétisation**, révélant d'importantes

difficultés dans la programmation des dépenses de personnels. A ce titre, dans sa note d'exécution budgétaire (NEB) relative à la présente mission, la Cour des comptes a relevé que **les programmes de la mission dotés de crédits de titre 2 (156, 218, 302 et 221) avaient enregistré en fin d'exercice un dépassement de 114,5 millions d'euros.** Selon la Cour, cette situation résulte principalement d'une **baisse inattendue des départs en retraite** et des **mesures statutaires et indemnitaires** prises en faveur des agents du ministère en charge du budget.

Or, **la maîtrise de la masse salariale constitue le principal enjeu de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».** En effet, les crédits de personnels consommés se sont élevés en 2010 à 8,5 milliards d'euros alors même que le total des crédits de paiement consommés au cours de cet exercice était de 11,7 milliards d'euros. Ainsi, **les dépenses de personnel représentent près de 73 % des crédits de la mission.**

(1) Une programmation des dépenses de personnel de qualité décroissante

Cette difficile budgétisation des crédits de titre 2 est en premier lieu soulignée par la **qualité décroissante de la programmation des dépenses de personnel.** En effet, le CBCM a émis un avis réservé sur le titre 2 des programmes 156 et 302 pour l'exercice 2010. Par ailleurs, cette dégradation de la programmation des dépenses de personnel a été soulignée par la Cour des comptes en mai 2011¹.

(2) Le recours à un décret d'avance pour assurer le paiement des dépenses de personnel

Les difficultés de programmation des dépenses de personnel dans le cadre de la mission ont été mises en exergue par le recours à un décret d'avance du 24 novembre 2010 ; celui-ci avait ouvert des crédits de titre 2 au profit du ministère en charge du budget à hauteur de **110,8 millions d'euros**, et ce à seule fin d'assurer la rémunération de ses agents. **Votre commission des finances avait alors émis de très vives réserves à l'égard de ce décret d'avance²** dès lors qu'il révélait l'incapacité de ce ministère à programmer efficacement ses dépenses de personnel.

(3) Un pilotage nécessaire par la masse salariale

Face à de telles dérives, votre rapporteur spécial se montre particulièrement sensible au constat formulé par la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire précitée, selon lequel la maîtrise des effectifs ne suffit pas à stabiliser la masse salariale ; de ce fait, il rejoint la Cour lorsqu'elle recommande de **piloter la gestion des dépenses de personnel par la masse salariale et non pas seulement par les effectifs.**

¹ Cour des comptes, Résultats et Gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2010 (Mai 2011)
² Cf. Rapport n° 166 (2010-2011) de M. Marini, fait au nom de la commission des finances, portant sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011, p. 614.

B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

Du fait des faibles montants concernés, les programmes 311 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local : expérimentations Chorus » et 318 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières (hors Chorus) » n'appellent pas de remarque particulière en exécution de votre rapporteur spécial.

1. Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (8 428,16 millions d'euros en CP)

Le programme 156 porte, à titre principal, la dotation de la DGFIP, mais comporte aussi une partie des dépenses de personnel de la DGDDI. Ce programme se caractérise par l'importance de ses crédits de titre 2, qui représentent près de 6,975 milliards d'euros consommés, soit **82 % des dépenses de personnel de la mission**. Par ailleurs, il convient de souligner que les crédits du titre 2 programmés en loi de finances initiale étaient de 6,88 milliards d'euros, révélant une **sur-consommation de plus de 90 millions d'euros**.

En effet, **il s'agit du programme le plus affecté par les difficultés de gestion de la masse salariale**. Au cours de l'exercice 2010, le programme a connu en exécution des crédits de personnel une situation de forte contrainte. Afin de faire face aux besoins de gestion, la totalité de la réserve de précaution (34,43 millions d'euros) a été dégelée. Par ailleurs, le programme a été **l'un des principaux bénéficiaires du décret d'avance du 24 novembre 2010 précité** puisque celui-ci a ouvert 86,5 millions d'euros à son profit.

Il semble que les difficultés de programmation des dépenses de personnels de ce programme aient été accrues par la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), comme votre rapporteur spécial l'a souligné précédemment.

2. Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat » (309,57 millions d'euros en CP)

Ce programme regroupe les crédits des directions et services d'état-major du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ; il s'agit notamment de la direction du budget et des départements de contrôle budgétaire des services de contrôle budgétaire et comptable ministériels, de la direction générale de la modernisation de l'Etat, de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) et de l'Opérateur national de la paye (ONP).

L'exercice 2010 a été marqué par l'ouverture de 149,6 millions d'euros en AE et 79,7 millions d'euros en CP. Ces ouvertures ont été faites au profit des actions relatives à l'« information financière de l'Etat » et au

« système d'information et production de la paye » ; à cet égard, **votre rapporteur spécial regrette que les documents transmis au Parlement ne permettent pas d'expliquer précisément de telles ouvertures de crédits en cours d'exercice.**

Comme il l'a souligné précédemment, **le développement des systèmes d'information financière et comptable porté par ce même programme présente de nombreuses insuffisances** qui appellent par ailleurs une amélioration de la mesure de la performance.

3. Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » (811,25 millions d'euros en CP)

Au début de l'exercice 2010, **le secrétariat général des deux ministères financiers a absorbé la direction du personnel et de l'adaptation de l'environnement professionnel (DPAEP)**, qui gérait auparavant le programme 218. En 2010, ce programme ne comporte plus que cinq budgets opérationnels de programme (BOP) ; par ailleurs, le BOP du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) est devenu une unité opérationnelle (UO) du BOP « état-major ». Les dotations ouvertes ont fait l'objet d'une légère sous-consommation en AE (14 millions d'euros) et sur-consommation en CP (12 millions d'euros).

En outre, **une quasi-saturation du plafond d'emplois de ce programme (4 814 ETPT) est à constater** ; aussi, le montant des crédits de titres 2 prévu en CP par la loi de finances initiale a-t-il été de 361,39 millions d'euros pour une consommation de 373,31 millions d'euros, soit un taux de 103 %.

Cette maîtrise difficile de la masse salariale résulte notamment du **non-respect du schéma d'emploi pour des recrutements dont le responsable de programme n'a pas la maîtrise** (BOP « état-major ») ; en effet, le secrétariat général assure notamment, à la suite de l'ex-DPAEP, l'appui des cabinets dont les dépenses de personnel s'imposent au responsable.

4. Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » (1 536,29 millions d'euros en CP)

Le programme 302 retrace les moyens de la **direction générale des douanes et 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'État et du secteur public local ».

L'exécution des crédits hors titre 2 n'appelle pas de commentaire particulier. Toutefois, **ce programme semble, lui aussi, rencontrer des difficultés de programmation des dépenses de personnels**, et ce alors même que le plafond d'emplois a été respecté. Ainsi, 1 028,93 millions d'euros étaient prévus au titre de ces dépenses et la consommation s'est élevée

à 1 039,55 millions d'euros. En conséquence, le programme a dû bénéficier d'ouvertures de crédits à hauteur de 10,6 millions d'euros – dont **7,8 millions d'euros au titre du décret d'avance du 24 novembre 2010 précité** - en plus du dégel de la réserve de précaution (5,1 millions d'euros).

5. Le programme 148 « Fonction publique » (199,78 millions d'euros en CP)

La cartographie de ce programme a été fortement remaniée au cours de l'exercice 2010 ; ainsi, celui-ci compte un BOP central et 26 BOP locaux, alors que 126 BOP locaux existaient en 2009.

Les dotations de personnel ouvertes au titre de ce programme, soit 350 000 euros, correspondent à des crédits de vacation destinés à rémunérer les fonctionnaires assurant des formations interministérielles déconcentrées. Comme le souligne le CBCM, par insuffisance du nombre de fonctionnaires acceptant des interventions en qualité de formateurs, la DGAFP a recouru à des prestataires extérieurs rémunérés sur le titre 3 et, de ce fait, n'a consommé que 50 % de ses crédits en titre 2. De manière plus générale, **ce programme fait l'objet d'une sous-consommation d'environ 10 % en AE et CP** ; il est à noter qu'une telle situation était constatée au titre des AE en 2009, ce qui semble appeler une révision de la programmation de l'« Action sociale de l'Etat », action à l'origine de cette sous-exécution. A ce titre, votre rapporteur spécial regrette que les documents transmis au Parlement ne permettent pas d'établir les raisons de cette sous-consommation.

6. Programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » (239,55 millions d'euros en CP)

Ce programme a été créé en 2009 sur le modèle de l'ancien programme 722 « Contribution aux dépenses immobilières » (actuel programme 723) de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » ; ainsi, il comprend des BOP ministériels, et des BOP régionaux sous l'autorité des préfets. Ce programme a bénéficié d'ouvertures de crédits pour un montant total de 318,99 millions d'euros en AE et de 403,81 millions d'euros en CP ; ces dotations ont fait l'objet d'une **faible consommation** (63,6 % en AE et 59,4 % en CP), compte tenu de la mise en place progressive de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE) sur les BOP locaux créés en 2010. Toutefois, **eu égard à cette sous-consommation, il est légitime de s'interroger sur la pertinence d'ouvertures de dotations en cours d'exercice pour un montant de 150,30 millions d'euros en AE et de 234,81 euros en CP.**

Enfin, le programme 309 apparaît dans les faits comme un programme interministériel ; c'est pourquoi, comme le souligne la Cour des comptes, il est nécessaire de **donner au responsable du programme une vue**

complète sur les dépenses immobilières des autres ministères au titre du propriétaire, et ce afin de permettre une programmation budgétaire efficace au titre de ce programme. En effet, les crédits du programme étant mis à disposition de BOP ministériels, les conditions d'exécution des dépenses locales d'entretien sont mal connues du responsable de programme et du CBCM ; par suite, il importe que la remontée d'information soit améliorée.

II. LES DEUX COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

A. LE COMPTE « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »

Le compte « Avance 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. Les avances ont vocation à **apporter des ressources financières à titre provisoire** et n'ont pas à se substituer à des ressources plus pérennes, et notamment aux prêts ; en effet, conformément à la norme n° 7 du recueil des normes comptables de l'Etat, les avances sont octroyées par l'Etat pour une durée de deux ans. Ainsi, ce compte bénéficie :

- d'une part, aux **services de l'Etat** (programme 824) et aux **organismes distincts de l'Etat gérant des services publics** (programme 823) ;

- d'autre part, à l'**Agence de service et de paiement** (ASP) au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (programme 821).

Ces trois programmes sont placés sous la responsabilité du **directeur général du Trésor** ; l'Agence France Trésor (AFT), et plus particulièrement sa cellule trésorerie, assure la gestion de cette mission et des programmes qui la composent.

1. Un compte déficitaire

Les dépenses du compte consistent dans les avances accordées, **ses recettes sont constituées des remboursements obtenus**. A ce titre, il apparaît qu'en exécution, les avances octroyées (7,99 milliards d'euros) ont excédé les recettes du compte (6,64 milliards d'euros), laissant apparaître un déficit de **1,35 milliard d'euros** pour l'année 2010, supérieur à celui prévu en loi de finances initiale (51,7 millions d'euros).

2. Principales observations sur les programmes

a) *Le programme 821 « Avances à l'agence de services et de paiement (ASP) au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune » (6 542,45 millions d'euros en CP)*

Au titre de l'exercice 2010, la loi de finances initiale avait ouvert 7,5 milliards d'euros de crédits pour le préfinancement de la PAC, alors que seuls 6,54 milliards d'euros ont été effectivement consommés. Ainsi, **les crédits ouverts excédaient les besoins de 1,15 milliard d'euros**, conformément à la tendance observée depuis 2007.

Le décret d'avance du 29 septembre 2010 a annulé 370 millions d'euros sur le programme 821 et ouvert, dans le même temps, un montant identique sur le programme 871 « Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres »¹. Or, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport conjoint au projet de loi de finances rectificatives transmis le 26 novembre 2010, « *l'ouverture de crédits réalisée par le décret d'avance, qui est intégralement gagée par une annulation à due concurrence sur les crédits du programme 821 [...] a eu pour effet, au regard de l'exécution 2010, de transformer en dépenses budgétaires définitives des crédits initialement destinés à être soit remboursés soit non utilisés* ». Il apparaît donc que cette opération a conduit à **transformer des crédits qui n'auraient, en tout état de cause, pas été utilisés en dépenses pérennes**, permettant d'extraire, de fait, celles-ci du périmètre d'appréciation de la norme de dépense.

b) *Le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics » (1 200,8 millions d'euros en CP)*

Les crédits consommés du programme 823 sont passés de 450,5 millions d'euros en 2009 à **1 200,8 millions d'euros en 2010**. L'ouverture de nouvelles dotations à hauteur de 1 172,5 millions d'euros en cours d'exercice, dans le cadre du collectif « Grand emprunt » de février 2011, a principalement bénéficié au **Fonds national pour la société numérique** dans le cadre du programme d'investissement d'avenir ; ce fonds a pour mission d'attribuer des prêts aux opérateurs numériques pour **accélérer le déploiement des réseaux à très haut débit sur l'ensemble du territoire national**. Toutefois, votre rapporteur spécial regrette que les documents transmis au Parlement ne permettent pas d'établir avec précision quelle a été l'utilisation effective de ces fonds et leur utilité réelle.

¹ Cf. la contribution relative au compte spécial « Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » avec la mission « Ecologie, développement et aménagement durable ».

*c) Le programme 824 « Avances à des services de l'Etat »
(250,7 millions d'euros en CP)*

Le programme 824 a, dans les faits, pour seule vocation de financer les avances accordées au **budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)**¹. En 2010, ces avances se sont élevées à **250,74 millions d'euros**.

Néanmoins, ce recours aux avances pour assurer des besoins en financement pérennes du BACEA se révèle préoccupant et en contradiction avec la vocation même des avances. En effet, l'endettement de celui-ci a atteint 1,18 milliard d'euros en 2010 ; c'est pourquoi, **la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire relative à ce compte de concours financiers, a indiqué qu'un financement par les avances du Trésor n'était pas adapté au BACEA et qu'une solution plus adéquate et pérenne devait être trouvée pour la gestion de l'ensemble de sa dette.**

B. LE COMPTE « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU ORGANISMES PRIVÉS »

1. Aperçu général du compte

Le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou organismes privés » est une mission constituée de **quatre programmes** : le programme 861 « **Prêts et avances à des particuliers ou à des associations** », le programme 862 « **Prêt pour le développement économique et social** », le programme 863 « **Prêts à la filière automobile** » et le programme 864 « **Prêts aux petites et moyennes entreprises** ».

En 2009, **l'équilibre de ce compte de concours financiers a été profondément marqué par les prêts accordés à la filière automobile** à la suite de l'ouverture de crédits par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009, qui se sont élevés à 6 250 millions d'euros. Il convient de noter que ces prêts ont fait l'objet d'un remboursement anticipé au cours de l'exercice 2010 pour un montant de 2 250 millions d'euros ; ceux-ci sont entièrement remboursés depuis avril 2011.

Le **directeur général des finances publiques (DGFIP)** est responsable du programme 861, dont la gestion est assurée par le sous-directeur de la comptabilité de l'Etat. Les programmes 862 et 864, quant à eux, relèvent de la responsabilité du **directeur général du Trésor et de la politique économique (DGTPE)**. Enfin, les responsabilités pour le programme 863 sont partagées entre le **secrétariat général de la direction générale du Trésor** et la **direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)**.

¹ Cf. *la contribution relative au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » avec la mission « Ecologie, développement et aménagement durable ».*

2. Une restructuration nécessaire de la mission

La Cour des comptes a mis en évidence, dans sa note d'exécution budgétaire relative à ce compte de concours financiers, **le manque de pertinence de l'architecture budgétaire de la mission** ; en effet, les quatre programmes qui la composent sont dépourvus de lien et leur unité ne tient qu'au fait que les débiteurs des prêts et avances de ce compte sont des **personnes privées**. En outre, celle-ci souligne que certaines actions du programme 861 n'ont plus de crédits depuis plusieurs années, ce qui **conduit à s'interroger sur la pertinence de leur existence et de celle du programme en son entier**.

3. Principales observations sur les programmes

a) Le programme 861 « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations » (482 093 euros en CP)

Seule l'action n° 4, « Avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement », de ce programme conserve une certaine substance (443 000 euros d'AE et de CP consommés). Cependant, la programmation budgétaire de ces avances reste délicate du fait du caractère aléatoire des mouvements de postes à l'étranger ainsi que l'influence des lieux d'affectation sur le montant des loyers ; c'est la raison pour laquelle la Cour des comptes estime, dans la note d'exécution budgétaire précitée, que **les ministères d'emploi des agents concernés, soit à titre principal les ministères de la défense et des affaires étrangères, devraient être davantage responsabilisés sur la prévision budgétaire de ce programme**.

Dès lors que ce programme représentait **moins de 500 000 euros de CP en exécution lors de l'exercice 2010**, la Cour des comptes a en outre recommandé qu'une solution alternative soit trouvée afin d'isoler l'action n° 4 de ce programme et de procéder à la suppression de ce dernier.

b) Le programme 862 « Prêt pour le développement économique et social » (6,9 millions d'euros en CP)

Le programme 862 a pour vocation de **porter l'aide au développement économique et social en faveur d'entreprises rencontrant des difficultés financières**, notamment par le biais de prêts accordés à ces dernières.

Ce programme se caractérise par une forte **surestimation de ses dépenses**. Alors que les crédits ouverts au titre de l'exercice 2010 représentaient 70,7 millions d'euros en AE et 81,9 millions d'euros en CP, les crédits consommés n'ont été respectivement que de 2,9 millions d'euros et 6,9 millions d'euros. Ce faible taux d'exécution s'explique par le fait que le programme devra pouvoir faire face, en CP, aux éventuelles demandes de tirage sur des prêts conclus en 2008 et 2009. Toutefois, dans la note

d'exécution budgétaire citée précédemment, **la Cour des comptes estime que cette précaution est excessive.**

c) Le programme 863 « Prêts pour la filière automobile »

Depuis 2009, le compte de concours financier comprend un nouveau programme « Prêts à la filière automobile ». La création de ce programme s'inscrivait dans le cadre du **pacte automobile français** qui a pris corps dans le cadre de la loi de finances rectificatives du 20 avril 2009 ; celle-ci avait ouvert en AE et CP près de 6,25 milliards d'euros sur ce nouveau programme.

Comme cela a été dit plus haut, les constructeurs automobiles ayant effectivement bénéficié de ces prêts ont toutefois procédé à un remboursement anticipé en 2010, pour un montant de 2,25 milliards d'euros, puis en 2011 pour les 4 milliards d'euros restants, expliquant que le programme ne comprenne plus désormais que des crédits destinés aux **prêts destinés à la filière des véhicules décarbonés**. En 2010, l'Etat a conclu des contrats de prêts bonifiés sur dix ans avec quatre entreprises de la filière automobile, pour un **montant total maximal de 161 millions d'euros** (dépenses en AE). La dotation initiale de 100 millions d'euros en CP à laquelle viennent s'ajouter 150 millions d'euros de report de crédits s'explique, là encore, par la nécessité d'honorer, le cas échéant, des prêts susceptibles d'être appelés.

Bien que conscient du fait que ces prêts ont pour finalité de créer un effet de levier sur les capitaux privés investis dans ce secteur, ce que le programme fait par ailleurs efficacement, votre rapporteur spécial s'interroge néanmoins sur la nécessité éventuelle d'un **nouvel indicateur appréhendant les effets industriels** et non pas seulement financiers des prêts ainsi accordés.

d) Le programme 864 « Prêts aux petites et moyennes entreprises »

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 relative aux investissements d'avenir a créé le programme 864 ; ce programme, doté d'un milliard d'euros pour l'exercice 2010, a vocation à porter le prêt de l'Etat à Oséo, tendant à lui permettre d'assurer la distribution des **contrats de développements participatifs (CDP)**, qui sont des contrats de long terme sans garantie accordés aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI). **La totalité de la dotation du programme en AE et CP a été consommée.**

MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial

I. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION	264
A. UNE TRÈS FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT AUX DEUX ANNÉES PRÉCÉDENTES	264
B. LES PISTES D'ÉCONOMIES DÉGAGÉES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	266
C. UN DÉPASSEMENT SIGNIFICATIF DES PLAFONDS DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE	267
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	268
A. LA MAUVAISE GESTION DU PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »	268
1. <i>Les crédits d'accueil des demandeurs d'asile : un cas classique de sous-budgétisation</i>	268
2. <i>Un taux de consommation des crédits logiquement élevé</i>	269
3. <i>Les crédits non consommés correspondent au CRA de Mayotte</i>	269
4. <i>Une politique globalement peu performante au regard des objectifs du programme</i>	270
B. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »	271
1. <i>Des taux de consommation des crédits satisfaisants</i>	271
2. <i>L'Ofii : un opérateur dont la gestion s'améliore</i>	271
3. <i>Tirer les conséquences de l'inapplicabilité du dispositif financé par l'action 13</i>	272
4. <i>Renforcer l'efficacité de la formation linguistique</i>	272

I. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

A. UNE TRÈS FORTE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT AUX DEUX ANNÉES PRÉCÉDENTES

L'exécution 2010 du budget de la mission « Immigration, asile et intégration » est l'occasion de porter un regard rétrospectif sur cette mission relativement récente, puisque créée lors de la loi de finances pour 2008, à la suite de l'institution, l'année précédente, d'un nouveau ministère dédié à l'ensemble de la politique d'immigration de la France.

Votre rapporteur spécial constate que **le montant de ses crédits en exécution connaît en 2010 une très forte augmentation, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP), par rapport aux deux années précédentes**, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Exécution des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration »

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 303 « Immigration et asile »	455,7	441,7	512,0	512,7	595,7	590,7
Programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »	143,3	142,1	76,5	75,8	87,4	87,2
Total de la mission « Immigration, asile et intégration »	599,0	583,8	588,6	588,4	683,1	677,9

Source : rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement

La hausse des crédits s'élève, entre les années 2008 et 2010, à + 14 % en AE et + 16 % en CP, alors même que les mesures de périmètre ont globalement eu pour effet de transférer vers d'autres missions budgétaires des crédits inscrits au sein de la mission en 2008.

Ainsi, 40 millions d'euros de subvention à l'agence nationale de la cohésion sociale et de l'égalité des chances (ACSé) ont été, en 2009, transférés vers la mission « Ville et logement », ce qui explique la diminution des crédits du programme 104 sur la période considérée. A l'inverse, les transferts de crédits vers la mission en provenance d'autres missions du budget général ont été d'un montant relativement faible : 6,8 millions d'euros en loi de finances pour 2010 du fait du transfert des crédits d'investissement destinés aux centres de rétention administrative (CRA).

La principale cause de la hausse des crédits de la mission résulte des coûts de prise en charge des demandeurs d'asile en attente d'une décision.

Ces coûts sont de deux ordres :

- **ceux liés à l'hébergement** auquel ont droit les demandeurs d'asile - soit, sous certaines conditions et dans la limite des places disponibles, dans des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), soit dans des dispositifs classiques d'hébergement d'urgence ;

- le **versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA)**, d'un montant de 10,67 euros par jour en 2011, dont bénéficient¹ les demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure d'instruction de leur demande. Cette prestation est servie aux demandeurs d'asile ne pouvant être hébergés en CADA alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été présentée lors de leur admission au séjour.

**Évolution des crédits de paiement
consacrés à l'accueil des demandeurs d'asile depuis 2008**

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010
CADA	192,5	195,8	202,3
Hébergement d'urgence	53,1	72,8	110,2
ATA	47,5	68,4	105,0
Total	293,1	337,0	417,5

Source : rapports annuels de performance annexés aux projets de loi de règlement

On constate donc que **les crédits consacrés à l'accueil des demandeurs d'asile ont progressé de 124,4 millions d'euros en deux ans, soit un taux d'augmentation de + 42,4 %**. Cette augmentation est responsable de la quasi-totalité de la hausse des crédits de la mission depuis sa création.

Cette hausse s'explique par deux facteurs concomitants : d'une part, **la forte progression du flux de demandeurs d'asile durant cette période - 42 599 en 2008 contre 52 800 en 2010 - et, d'autre part, le rallongement des délais d'examen de ces demandes** devant l'office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) puis, le cas échéant, en appel, devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

¹ Conformément à la directive européenne 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative aux normes minimales d'accueil des demandeurs d'asile.

Délai de traitement des dossiers de demandes d'asile

(en jours)

	2008	2009	2010
Ofpra	100	118	145
CNDA	306	464	454
Total	406	582	599

Source : rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement

B. LES PISTES D'ÉCONOMIES DÉGAGÉES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances a dégagé plusieurs pistes de réduction de ces coûts.

Elle a adopté, en octobre 2010, un rapport sur les conséquences budgétaires des délais de traitement du contentieux de l'asile par la Cour nationale du droit d'asile¹, qui a notamment permis **d'évaluer à plus de 15 millions d'euros le coût pour les finances publiques d'un mois de délai de traitement supplémentaire** des demandes d'asile devant la CNDA.

En application des préconisations de ce rapport et **à l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a introduit l'article 162 de la loi de finances pour 2011² qui prévoit que l'aide juridictionnelle devant la CNDA doit être demandée au plus tard dans le mois qui suit la réception, par le demandeur, de l'accusé de réception de son recours.** Sans priver ni limiter d'aucune manière les requérants du droit à l'aide juridictionnelle, cette disposition nouvelle devrait permettre d'en rationaliser l'exercice, en évitant que les demandes d'aide juridictionnelle soient formulées au dernier moment, lors de l'audience publique, et ne conduisent à des renvois qui rallongent excessivement les procédures d'examen.

De même, la loi de finances pour 2011 a prévu de confier des **moyens humains supplémentaires à l'Ofpra et à la CNDA afin d'accroître le nombre de demandes d'asile traitées et de parvenir à une réduction du stock de dossiers en attente.** Trente officiers de protection supplémentaires à l'Ofpra et cinquante agents à la CNDA ont ainsi été recrutés en 2011.

¹ Rapport n° 9 (2010-2011), « La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) : une juridiction neuve, confrontée à des problèmes récurrents », MM. Pierre Bernard-Reymond et Jean-Claude Frécon, fait au nom de la commission des finances.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Ces modifications doivent, à terme, permettre d'accélérer les délais de traitement des demandes d'asile. D'après Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, auditionné par votre commission des finances dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de règlement, « *le renforcement des moyens produit déjà ses effets : la moyenne générale de traitement des dossiers s'est réduite d'un mois depuis le début de l'année* »¹.

Enfin, conjointement avec notre collègue Philippe Dallier, rapporteur spécial de la mission « Ville et logement », votre rapporteur spécial a formulé, lors d'une communication sur l'hébergement des demandeurs d'asile et son financement, plusieurs propositions pour améliorer l'efficacité et réduire le coût de cette prise en charge². Ainsi, la commission des finances préconise un **recensement exhaustif des demandeurs d'asile** présents dans les différents dispositifs d'hébergement, la mise en place d'un **référentiel de coûts pour chaque parc** qui servira **pour étalonner les subventions budgétaires versées par l'Etat** ainsi qu'une **unification de la gestion de ces parcs**.

C. UN DÉPASSEMENT SIGNIFICATIF DES PLAFONDS DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE

La conséquence directe de la hausse des coûts détaillée ci-dessus est le **dépassement très significatif des plafonds prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012**³.

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

¹ Audition du mercredi 1^{er} juin 2011.

² Rapport n° 584 (2010-2011) du 8 juin 2011 sur l'hébergement des demandeurs d'asile et son financement, fait par MM. Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier, rapporteurs spéciaux, au nom de la commission des finances.

³ Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Votre rapporteur spécial rappelle qu'en 2010, l'exécution des crédits de la mission s'élève à 683 millions d'euros en AE et 678 millions d'euros en CP, soit **des dépassements de plus de 30 % par rapport aux plafonds de la loi de programmation**. Ce constat permet de souligner, s'il le fallait, l'urgence de mettre en œuvre les pistes de réduction des coûts dégagées par votre commission des finances.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LA MAUVAISE GESTION DU PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE »

1. Les crédits d'accueil des demandeurs d'asile : un cas classique de sous-budgétisation

Outre la progression non contrôlée des crédits liés à l'accueil des demandeurs d'asile, le programme 303 « Immigration et asile » est caractérisé par **la sous-budgétisation croissante de ces dépenses en loi de finances initiale**. Il en résulte de traditionnels abondements en cours de gestion, par la voie de décrets d'avance ou de lois de finances rectificatives, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Ouvertures en gestion sur le programme 303 « Immigration et asile »

(en millions d'euros)

Année		Ouvertures en LFI	Ouvertures en cours de gestion	Crédits ouverts en cours de gestion / crédits votés en LFI
2008	AE	418,2	36,0	8,6 %
	CP	409,5	36,0	8,8 %
2009	AE	434,7	78,1	18,0 %
	CP	437,5	68,4	15,6 %
2010	AE	485,7	107,1	22,1 %
	CP	478,1	117,3	24,5 %

Source : commission des finances

Cette sous-budgétisation s'accroît puisque les crédits ouverts en cours de gestion représentaient près du quart des crédits ouverts en loi de

finances initiale en 2010 alors qu'ils ne représentaient « que » 8,6 % de ces crédits en 2008. En outre, elle se perpétue en 2011, puisque le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 propose d'ouvrir 50 millions d'euros sur le programme pour financer l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile.

2. Un taux de consommation des crédits logiquement élevé

Le programme 303 étant piloté à vue, en cours de gestion, en fonction des besoins, par des ouvertures de crédits nouvelles, il est logique que le **taux de consommation des crédits du programme** soit **satisfaisant**. Il s'élève à 98 % en AE et 97,2 % en CP, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Exécution des crédits du programme 303 « Immigration et asile » en 2010

(en millions d'euros)

	LFI 2010	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
AE	485,7	607,8	595,7	98,0 %
CP	478,1	607,7	590,7	97,2 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

3. Les crédits non consommés correspondent au CRA de Mayotte

Les crédits du programme non consommés sont essentiellement les dépenses de titre 5 relatives à **la construction du centre de rétention administrative (CRA) de Mayotte, qui n'a pas encore été mise en œuvre**. Ainsi, moins de 16 % des AE de l'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » ont été consommées (3,7 millions d'euros sur 23,8 millions) et moins de 3 % de ses CP l'ont été (400 000 euros sur 13,8 millions d'euros). Cela fait plusieurs années que le Parlement alerte le Gouvernement sur la situation des personnes retenues dans ce CRA, qui ne satisfait pas aux exigences les plus élémentaires d'accueil.

Claude Guéant, ministre chargé de l'immigration, a affirmé lors de son audition devant votre commission des finances sur le présent projet de loi de règlement¹ qu'après « *le lancement de l'appel d'offre [en juin 2011], sa mise en service est prévue pour 2014, pour un coût de 25 millions d'euros* ».

¹ Audition du mercredi 1^{er} juin 2011.

4. Une politique globalement peu performante au regard des objectifs du programme

S'agissant de la performance du programme, votre rapporteur spécial relève que **seul l'objectif n° 4 « Améliorer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière » présente une performance satisfaisante**. Ainsi, le nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière se maintient à un niveau élevé en 2010 : 28 026 contre 29 332 en 2009, pour un objectif fixé à 27 000 lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

Votre rapporteur spécial ne peut que constater que les autres objectifs sont loin d'être atteints :

- **le pourcentage des étrangers admis au séjour au titre de l'immigration de travail est stable, à 18 %, loin de l'objectif de 37 % fixé en loi de finances initiale**. Cette contre-performance résulte notamment du contexte économique peu favorable à l'immigration économique. Elle s'inscrit également dans un contexte d'inflexion de la politique d'immigration, rappelé par Claude Guéant lors de son audition par la commission des finances¹ : *« L'immigration de travail n'est pas un succès : 24 % des étrangers hors Union européenne présents sur le territoire français sont demandeurs d'emplois. A quoi bon faire venir chez nous de futurs chômeurs ? »* ;

- **seuls 31,4 % des demandeurs d'asile en cours de procédure remplissant les conditions d'accès aux CADA y sont effectivement hébergés**, en diminution par rapport au taux de 36,7 % de 2009 et à comparer à un objectif qui avait été fixé à 65 %. Ce résultat reflète notamment la forte progression de la demande d'asile dans un contexte de rallongement des délais de leur examen et de ralentissement du rythme de construction de CADA ;

- enfin, **le délai de traitement d'un dossier par l'Ofpra est passé de 118 jours en 2009 à 145 jours en 2010** sous l'effet, également, du flux croissant des demandeurs d'asile. Gageons que le renforcement des effectifs de cet office, à hauteur de trente officiers de protection prévus en 2011, permettra de mettre un terme à cette évolution.

¹ Audition du mercredi 1^{er} juin 2011.

B. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »

1. Des taux de consommation des crédits satisfaisants

**Exécution des crédits du programme 104
« Intégration et accès à la nationalité française »**

(en millions d'euros)

	LFI 2010	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
AE	79,3	88,7	87,4	98,5 %
CP	79,4	89,1	87,2	97,9 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Comme en 2009, les taux de consommation des crédits du programme 104 sont satisfaisants puisqu'ils se sont élevés à 98,5 % en AE et 97,9 % en CP.

Le surplus de crédits ouverts par rapport aux crédits inscrits en LFI s'explique principalement par les fonds de concours en provenance du fonds européen pour l'intégration (FEI) et du fonds européen pour les réfugiés (FER), attribués à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii).

2. L'Ofii : un opérateur dont la gestion s'améliore

La montée en charge des actions d'intégration menées par l'Ofii s'est traduite, pour la première année, par **la consommation de l'intégralité des crédits liés à la subvention pour charges de services publics prévus en loi de finances initiale.**

Comme le rappelait votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, « *les compétences de l'Ofii n'ont cessé d'être étendues [et], outre les nouvelles compétences transférées, la charge de l'Ofii s'est conséquemment alourdie avec la montée en puissance de dispositifs qui lui sont confiés et dont le financement lui incombe. C'est le cas notamment :*

- *du contrat d'accueil et d'intégration ;*
- *de la préparation à l'intégration du migrant familial dans le pays d'origine [...] ;*
- *du bilan de compétences professionnelles [...] ;*
- *et, enfin, des cours de français gratuits qu'assurait antérieurement l'ACSé au profit des étrangers résidant en France de manière légale et durable et*

qui n'ont pu bénéficier des prestations du contrat d'accueil et d'intégration ». ¹

Ainsi, **après plusieurs années de non-consommation ou de sous-consommation de cette subvention, l'année 2010 se traduit par un versement de 21,7 millions d'euros à l'Ofii.**

En outre, cet opérateur a signé, le 9 décembre 2009, un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2009-2011 et s'est engagé dans un **important effort de rationalisation de son fonctionnement et de diminution de ses effectifs** entre 2010 et 2013. Ainsi, avec un effectif de 874 équivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2009 et malgré l'intégration, en 2010, de trente agents de l'ACSé, **l'Ofii a vu ses effectifs diminuer** à 866 ETP au 31 décembre 2010, le plafond d'emplois ayant été fixé à 870 ETP.

3. Tirer les conséquences de l'inapplicabilité du dispositif financé par l'action 13

Pour la troisième année consécutive, votre rapporteur spécial constate que **les crédits inscrits à l'action 13 « Aide au retour et à la réinsertion », qui s'élevaient à 1,5 million d'euros (AE = CP), n'ont pas été consommés.** Ce constat s'explique par les difficultés juridiques importantes rencontrées par le Gouvernement dans la mise en œuvre du 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.

Le ministère avance, depuis trois ans, les mêmes arguments pour justifier cette non consommation et il ressort des informations recueillies par votre rapporteur spécial que **les obstacles rencontrés sont difficilement surmontables. Il conviendra d'en tirer pleinement les conséquences et de ne pas prévoir, en 2012, de crédits pour financer cette action.**

4. Renforcer l'efficacité de la formation linguistique

Le principal objectif du programme est relatif à l'amélioration des conditions d'accueil et d'intégration des étrangers. Son unique indicateur présente le **taux d'étrangers non francophones bénéficiaires d'une formation linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent le diplôme initial de langue française (DILF).**

¹ Rapport général n° 111 - Tome III - Annexe 15, « Immigration, asile et intégration », projet de loi de finances pour 2011, fait par M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur spécial, au nom de la commission des finances.

Votre rapporteur spécial relève que ce taux, calculé depuis seulement l'année dernière, est **en augmentation**. Il est ainsi passé de 55 % en 2009 à 60,6 % en 2010. Toutefois, l'objectif fixé - 67 % - n'a pas été atteint. Comme l'indique le ministère chargé de l'immigration, les difficultés rencontrées dans la montée en puissance du dispositif résultent du fait qu'une partie de la population concernée, très peu ou pas scolarisée dans son pays d'origine, n'a pas les moyens d'accéder au DILF dans les délais impartis du contrat d'accueil et d'intégration.

Ces difficultés soulignent la **nécessité de renforcer les actions menées par l'Etat dans ce domaine, tant la maîtrise de la langue est nécessaire à la bonne intégration des immigrés au sein de la population française.**

Le compte-rendu de l'audition, le 1^{er} juin 2011, de Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2010 (Mission « Immigration, asile et intégration ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110530/fin.html#toc6>

MISSION « JUSTICE »

M. Roland du Luart, rapporteur spécial

AVANT-PROPOS	275
I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010	276
A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE »	276
B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE	276
C. UNE GESTION BUDGÉTAIRE TENDUE	276
II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2010	277
A. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE	277
B. UNE AUGMENTATION DE 8,2 % DES FRAIS DE JUSTICE	278
1. <i>La nouvelle donne des frais de justice depuis 2006</i>	278
2. <i>La poursuite de la hausse de la dépense en 2010</i>	279
3. <i>Quelle trajectoire pour les frais de justice en 2011 ?</i>	280
C. UN ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »	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 ET STABILISE SES DÉLAIS	282
B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ	284
C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) PROGRESSE DANS L'OPTIMISATION DE SES MOYENS	284
D. LA DÉGRADATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DOSSIERS D'ADMISSION À L'AJ	284

Depuis le dédoublement, au 1^{er} 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 » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) »). 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 2010, cette mission comportait, au total, 7 370 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **6 848,5 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour un plafond d'emplois arrêté à **73 600 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 2010. 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 2010

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 2010

(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	2 879 790 730	2 836 330 254	2 936 876 671	2 859 825 670	102,0%	100,8%
Administration pénitentiaire	3 064 813 476	2 693 376 984	2 415 734 040	2 710 515 254	78,8%	100,6%
Protection judiciaire de la jeunesse	770 433 356	774 047 435	744 466 510	756 641 104	96,6%	97,8%
Accès au droit et à la justice	342 622 695	294 856 278	334 978 425	328 723 437	97,8%	111,5%
Conduite et pilotage de la politique de la justice	307 025 018	244 566 875	295 608 374	244 473 689	96,3%	100,0%
Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	5 321 881	5 330 155	5 097 918	5 061 044	95,8%	95,0%
Total	7 370 007 156	6 848 507 981	6 732 761 938	6 905 240 198	91,4%	100,8%

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 2010

B. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE

La loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 fixe la trajectoire budgétaire de la mission « Justice » sur la période considérée.

L'exercice 2010 a respecté cette trajectoire tant en AE (6 732,7 millions d'euros consommés pour 7 120 millions d'euros prévus) qu'en CP (6 905,2 millions d'euros consommés pour 6 920 millions d'euros prévus).

C. UNE GESTION BUDGÉTAIRE TENDUE

En 2010, l'exécution budgétaire de la mission « Justice » a débouché sur un léger dépassement pour les CP de l'autorisation accordée en LFI.

La présente mission s'est en effet appuyée sur une enveloppe finale de **6 905,2 millions d'euros**. Le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI s'établit donc à 100,8 %. Le respect de la LFI a cependant été meilleur s'agissant des AE, puisque la mission a consommé 6 732,7 millions d'euros (soit un taux d'exécution de 91,4 %).

Pour mémoire, il convient de rappeler qu'en **2009** la surconsommation des crédits avait concerné aussi bien les AE (103,9 %) que les CP (101 %).

Il apparaît ainsi que l'exécution budgétaire de la mission « Justice » est chroniquement tendue. Ce constat trouve son origine, d'une part, dans la grande rigidité des dotations de cette mission du fait d'un **volume croissant de crédits « fléchés »** (loyers des partenariats publics-privés et de gestion déléguée, frais de justice, AJ, santé des détenus) et, d'autre part, dans la **sous-budgétisation récurrentes de certaines dotations**, telles que celles visant à couvrir les frais de justice par exemple.

L'analyse détaillée du dépassement de l'autorisation accordée en LFI laisse apparaître que trois programmes sur les six composant la mission « Justice » sont à l'origine de cette surconsommation : « **Justice judiciaire** » (100,8 %), « **Administration pénitentiaire** (100,6 %) et, surtout, « **Accès au droit et à la justice** » (111,5 %).

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 630,3 millions d'euros pour un montant total de crédits votés en LFI de 612,2 millions d'euros, soit un taux de consommation de 103 %. De même, le programme « Justice judiciaire » a consommé 764,6 millions d'euros en dépenses de fonctionnement pour une enveloppe arrêtée en LFI à 693 millions d'euros, soit un taux de consommation de 110,3 %.

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 apparaît toutefois préoccupant car il tend à devenir la règle au sein des programmes concernés.

II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2010

A. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE

La LFI pour 2010 prévoyait une enveloppe de 104,8 millions d'euros en AE et de **53,5 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 envisageait également une **mobilisation du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »** à hauteur de 15 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.

Le **volet immobilier** de cette réforme mobilise bien évidemment la majeure partie des crédits dédiés à la révision de la carte judiciaire. Au cours de l'exercice 2010, **68,7 millions d'euros en AE et 37,5 millions d'euros en CP** y ont été consacrés.

Une difficulté, déjà soulignée par votre rapporteur spécial à l'occasion de la loi de règlement pour 2009, se pose s'agissant de la mobilisation de 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 réforme de l'administration territoriale de l'Etat a en effet été privilégiée par une mutualisation interministérielle des produits de cession.

Ainsi que le souligne la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2010, *« le risque (...) d'insoutenabilité des programmations liées au volet immobilier subsiste donc, faute de visibilité suffisante sur les ressources mobilisables au titre du CAS immobilier, avec les retards dans l'exécution des travaux qui en résulteraient »*.

B. UNE AUGMENTATION DE 8,2 % 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**

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, rapporteur.

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.

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. La poursuite de la hausse de la dépense en 2010

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 et en 2009**, la dépense en frais de justice a connu un nouveau redémarrage à la hausse avec **une progression de respectivement 3,4 % et 7,7 % (432,5 millions d'euros)**.

L'exercice 2010 confirme cette tendance et témoigne même d'une nouvelle accélération de la dépense, celle-ci ayant augmenté de **8,2 %** pour une consommation totale de **466,3 millions d'euros**.

a) Les frais de justice civile, commerciale et prud'homale

Les crédits consommés en 2010 au titre des frais de justice civile, commerciale et prud'homale s'élèvent à 63,07 millions d'euros, soit **une augmentation de 6,8 % par rapport à 2009 et un dépassement de 9,07 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 (+ 16 %)** qui ont vu leur niveau de consommation passer de 36 millions d'euros en 2009 à 41,7 millions d'euros en 2010.

Cette expansion des frais de justice commerciale est **le résultat de plusieurs réformes** dont les effets se sont pleinement manifestés sur les exercices 2008 et 2009 et continuent à se faire ressentir sur la gestion 2010 :

- 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.

b) Les frais de justice pénale

En 2010, 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 10,3 %** pour les frais de justice pénale, de sorte que l'enveloppe consacrée à ce poste de dépense se monte à 323,5 millions d'euros.

Parmi les postes de dépenses connaissant la plus forte progression, on peut notamment distinguer :

- **les frais médicaux** (85,8 millions d'euros), en hausse de 14,3 % ;

- **les frais d'analyse génétique** (23,2 millions d'euros) qui enregistrent une augmentation de 11,3 % ;

- **les frais de traduction et d'interprétariat** (28,9 millions d'euros), en progression de 18,2 % (après une hausse de 61,8 % en 2009). Cette 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** (26,2 millions d'euros) qui subissent un alourdissement significatif de 17,5 % (après une hausse de 31,6 % en 2009), en raison du perfectionnement de ce matériel et de l'augmentation du nombre des interceptions judiciaires. Concernant ce poste de dépenses, il faut rappeler que la mise en place d'une plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) en 2013 a vocation à supprimer ces frais. Elle devrait ainsi générer des économies importantes en matière de frais de justice.

3. Quelle trajectoire pour les frais de justice en 2011 ?

La LFI pour 2011 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 2011. 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 2011, 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.

Ainsi que le rappelle le rapport annuel de performances de la mission « Justice » pour 2010, « *l'enjeu financier attaché [aux frais de justice] reste majeur pour le programme [« Justice judiciaire »], dans la mesure où les frais de justice représentent **61 % de ses charges de fonctionnement*** ».

C. UN ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS DU PROGRAMME « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

Au cours de l'année 2010, l'administration pénitentiaire a dû faire face à des **évolutions contrastées des différents publics** dont elle a la charge.

Au 1^{er} janvier 2011, 239 997 personnes étaient placées sous sa responsabilité (soit une progression de 26,6 %). Alors qu'en **milieu fermé** la population prise en charge est restée quasi stable (60 544 personnes écrouées hébergées au 1^{er} janvier 2011, soit une légère baisse de 0,7 %), le nombre des **personnes écrouées non hébergées** a fortement augmenté, en passant de 5 111 à 6 431 (+ 25,8 %), en raison principalement du développement du placement sous surveillance électronique (PSE).

Le plafond d'emplois fixé au présent programme par la LFI s'établissait à 33 860 ETPT, en hausse de 1 489 ETPT par rapport à la réalisation en 2009. Au final, le programme « Administration pénitentiaire » s'est appuyé sur 33 651 ETPT, soit un **accroissement de 1 279 ETPT** par rapport au résultat de 2009. Cet accroissement témoigne de la priorité donnée aux missions de l'administration pénitentiaire dans un contexte de réduction globale des effectifs de la fonction publique d'Etat (Cf. règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite).

Pour autant, cette augmentation des effectifs n'est pas sans aller sans de vives tensions en gestion au cours de l'exercice. Il convient d'ailleurs de relever que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel notait dès le début de l'exercice que « *le besoin prévisionnel de financement 2010 évalué par la direction de programme excède les limites des budgétisations initiales, a fortiori après réserve de précaution plus fictive que réelle* ». Ainsi, une insuffisance de crédits a nécessité l'ouverture de **46 millions d'euros** supplémentaires en titre 2 (dépenses de personnel) par le décret d'avance n° 2010-1458 du 30 novembre 2010.

Votre rapporteur spécial sera attentif lors du prochain exercice budgétaire à ce qu'une telle sous-budgétisation ne devienne pas chronique.

D. LA DIFFICILE MAÎTRISE DU BUDGET DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ)

La LFI pour 2010 prévoyait une dépense de 274,8 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 **309,6 millions d'euros**, soit un taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI de 112,7 %.

Pour faire face à la dépense et conserver en fin d'année une trésorerie des caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) correspondant globalement à deux mois de rétribution des avocats, il s'est avéré nécessaire, au-delà du dégel de la réserve de précaution de l'ensemble du programme, de recourir à un décret d'avance de **34 millions d'euros** en CP¹.

Dans ces conditions, **la stabilisation des moyens du programme « Accès au droit et à la justice » prévue par la LFI pour 2011 risque fort d'être contredite par la réalité.**

En tout état de cause, **votre rapporteur spécial s'étonne de ne voir figurer dans le rapport annuel de performances (RAP) pour 2010 aucune estimation du nombre de bénéficiaires de l'AJ l'année dernière** 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* »².

III. LES PROGRÈS DE LA PERFORMANCE

Dans le tableau d'ensemble de la performance de la mission « Justice » dressé pour 2010, 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 ET STABILISE SES 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 87,7 % en 2009 à **87,9 % en 2010**, pour une prévision arrêtée par le projet annuel de performances (PAP) pour 2010 à 87 %. Ce résultat est d'autant plus important qu'il s'inscrit dans la durée (85,5 % en 2008) et traduit le souci de lutter

¹ Décret d'avance n° 2010-1458 du 30 novembre 2010.

² Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).

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.

Par ailleurs, les délais moyens de traitement des procédures civiles tendent à se maintenir.

Devant la **Cour de cassation**, le délai moyen s'est stabilisé entre 2009 (15,3 mois) et 2010 (15,4 mois). Le RAP précise toutefois qu'il est prévisible que « *le contentieux de constitutionnalité qui oblige à surseoir à statuer sur le pourvoi pendant 3 à 6 mois affectera de manière significative les résultats précédemment acquis* ».

Les **CA** présentent un délai moyen quasi identique à celui de 2009 : 11,7 mois (contre 11,9 mois).

En ce qui concerne les **TGI**, le délai de traitement des affaires est resté stable, à 7,1 mois. Ce délai avait été amené à son plus bas niveau (6,6 mois) en 2006, mais il a régulièrement augmenté depuis sous l'impact notamment de la procédure en matière de divorce. Celle-ci instaure, en effet, un délai de réflexion de quatre mois au profit des parties avant de s'orienter vers une procédure de divorce pour faute. Cet impact est désormais toutefois largement absorbé (le flux des affaires concernées étant stabilisé), mais il a eu une incidence à la hausse sur le délai moyen au cours des dernières années.

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.

En 2010, la justice judiciaire a poursuivi son adaptation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Ainsi, le nombre d'utilisations de la visioconférence est-il passé de 5 465 à 8 058 dans les **TGI** (soit une progression de 47,4 %) et de 3 159 à 4 458 dans les cours d'appel (+ 41,1 %).

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 2010. Ainsi, par exemple, l'indicateur 3.3 mesurant « *le taux de mise à exécution* » des décisions pénales n'est-il renseigné sur aucune des sept mesures recensées.

En conséquence, **votre rapporteur spécial souhaite que le ministère de la justice et des libertés 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 2008 et 2009**, 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 sept en 2010. Ce résultat est d'autant plus satisfaisant qu'il doit être remis en perspective du nombre de journées de détention : il constitue une performance d'une évasion pour près de 3 226 958 jours de détention. 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** s'est arrêté à 17,8 en 2010 (contre 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 13,4 % en 2009 à 16 % en 2010**, soit un niveau identique à la cible fixée par le PAP pour 2010.

C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) PROGRESSE DANS L'OPTIMISATION DE SES MOYENS

En 2010, 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, le délai des mesures d'investigation a progressé de trois jours, en passant de seize jours en 2009 à treize jours en 2010.

Le taux d'occupation des établissements (du secteur public comme du secteur associatif habilité) a toutefois stagné en 2010. Ainsi, par exemple, celui concernant les centres éducatifs renforcés (CER) est passé de 86 % en 2009 à 87 % en 2010, mais le taux relatif aux centres éducatifs fermés (CEF) a lui régressé d'un point (72 % en 2010).

D. LA DÉGRADATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DOSSIERS D'ADMISSION À L'AJ

A l'issue de l'année 2010, le délai moyen de traitement des demandes d'AJ s'établit à **cinquante-deux jours** (contre cinquante jours en 2009).

Cette dégradation de la performance reflète une **proportion en augmentation de bureaux d'AJ (BAJ) dépassant le seuil du délai de soixante jours** : 23 % en 2010 contre 18 % en 2009.

Le RAP de la mission « Justice » pour 2010 avance une explication à ce phénomène en indiquant que « *les difficultés liées à la suppression de TGI dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire ont pu avoir une incidence négative sur l'activité des BAJ* ».

Il convient enfin 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 % en 2009, il n'est encore que de 8,3 % en 2010 (alors que la prévision était de 11 %).

MISSION « MÉDIAS » ET COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

M. Claude Belot, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2010	287
A. UN FINANCEMENT MIXTE DE LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE	287
1. La mission « Médias » : un périmètre stable à l'exception du financement de la TNT.....	287
2. Le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».....	288
B. LE RISQUE D'INSOUTENABILITÉ DE DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION « MÉDIAS »	289
1. Le dépassement du plafond de la programmation pluriannuelle en exécution 2010	289
2. De nombreux mouvements de crédits, signe d'une budgétisation initiale imparfaite	290
C. LA STABILITÉ DES DÉPENSES FISCALES	290
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	291
A. LA MISSION « MÉDIAS » : LA PERSISTANCE DE DÉPENSES IMPORTANTES	291
1. Le programme 180 « Presse » : la poursuite d'un soutien massif à la presse	291
2. Le programme 312 « Soutien à l'expression radiophonique locale »	294
3. Le programme 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel »	295
4. Le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure ».....	297
B. LA MISSION « AVANCES À L'AUDIOVISUEL » : 2010, UNE ANNÉE DE TRANSFORMATIONS	299
1. Le programme 841 « France Télévisions ».....	301
2. Le programme 842 « Arte France »	302
3. Le programme 843 « Radio France ».....	304
4. Le programme 844 « Contribution au financement de l'audiovisuel extérieur »	305
5. Le programme 845 « Institut national de l'Audiovisuel ».....	307

I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2010

A. UN FINANCEMENT MIXTE DE LA POLITIQUE AUDIOVISUELLE

Les crédits de la politique publique en faveur des médias et de la communication audiovisuelle sont regroupés dans la mission « Médias » (1,15 milliard d'euros en AE et en CP en exécution) et « Avances à l'audiovisuel public » (3,12 milliards d'euros en AE et en CP en exécution), soit **au total 4,27 milliards d'euros**.

1. La mission « Médias » : un périmètre stable à l'exception du financement de la TNT

Au sein du budget général de l'Etat, la mission « Médias » se compose de **trois programmes à périmètre inchangé** par rapport à 2009, et d'un programme au champ d'intervention plus large :

- le **programme 180 « Presse »** est constitué des actions « Aides à la presse », qui regroupe 74,8 % des crédits, et « Abonnement de l'Etat à l'Agence France Presse (AFP) », qui bénéficie de 25,2 % des crédits du programme. Ce dernier représente 449,4 millions d'euros en AE et 442,5 millions d'euros en CP en exécution. Malgré les observations récurrentes de votre rapporteur spécial, l'aide au transport postal de la presse demeure partagée entre ce programme et le programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Économie », géré par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et de l'emploi du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

- le **programme 312 « Soutien à l'expression radiophonique locale »**, créé en 2009 (28,7 millions d'euros en AE et en CP en exécution). Il retrace les crédits destinés au soutien des radios associatives remplissant une mission de communication sociale de proximité ;

- le **programme 115 « Action audiovisuelle extérieure »** regroupe les crédits des entreprises de l'audiovisuel extérieur *via* la holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF). Ceux-ci, à hauteur de 212,9 millions d'euros en AE et en CP en exécution, sont destinés aux sociétés France 24, Radio France Internationale (RFI) et TV5 Monde.

Ce programme comprend également la subvention versée par la France à la radio franco-marocaine Médi *via* la Compagnie internationale de radio et de télévision (CRIT).

Cette dotation est complétée par l'affectation du produit de la redevance audiovisuelle, nouvellement renommée contribution à l'audiovisuel public, dans le cadre du programme 844 « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » (*cf. infra*).

- le **programme 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel »** (463,3 millions d'euros en AE et en CP en exécution) a été renommé en 2010 (« Contribution au financement de l'audiovisuel public » jusqu'en 2009). En effet, le programme 313, créé dans le cadre de la loi de finances pour 2009, retraçait les crédits accordés à certains opérateurs de l'audiovisuel public (France Télévisions et Radio France), en complément des dotations versées *via* la mission « Avances à l'audiovisuel public » du compte de concours financiers, afin de compenser les pertes de ressources publicitaires.

Il est, depuis la loi de finances pour 2010, destiné, non seulement à compenser les pertes de ressources publicitaires de France Télévisions, mais aussi à financer le passage à la télévision en mode numérique (TNT).

Le groupement d'intérêt public (GIP) a pour objet de couvrir la charge des opérations relatives à l'extinction de la télévision analogique. Ces dernières comprennent notamment l'aide à l'équipement des ménages en appareil de télévision numérique ainsi que la campagne nationale d'information sur le passage à la télévision tout numérique.

Le programme 313 est donc composé de deux actions :

- l'action « **Passage à la télévision tout numérique** » (40 millions d'euros en AE et en CP en loi de finances initiales) ;

- l'action « **France Télévisions** », dont le libellé a été modifié (457,9 millions d'euros en AE et en CP en loi de finances initiale). Créé dans le cadre de la loi de finances pour 2009, il était précédemment intitulé « Contribution de financement à l'audiovisuel public ». La dotation devait financer la compensation de perte de ressources publicitaires de France Télévisions dans le cadre de la réforme de la télévision publique, mais également celle de Radio France, liée à la révision de son régime publicitaire. Ce dernier n'ayant pas été modifié par la loi du 5 mars 2009, le groupe sort donc du champ des bénéficiaires des crédits du programme 113, ainsi que le traduit le nouvel intitulé de l'action.

La mission « Médias » ne regroupe qu'une partie des moyens consacrés à la politique audiovisuelle et aux médias. Sa lecture doit s'accompagner de celle du compte spécial « Avances à l'audiovisuel public », et accessoirement de deux autres missions¹.

2. Le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »

Les ressources publiques, hors budget général de l'Etat, destinées aux organismes de l'audiovisuel public, s'élèvent à 3,12 milliards d'euros en loi de

¹ La mission « Economie » s'agissant des aides au transport postal de la presse d'information politique et générale, et la mission « Remboursements et dégrèvements » en ce qui concerne la prise en charge de la contribution à l'audiovisuel public.

finances initiale pour 2010. Elles sont affectées au compte d'avances aux organismes de l'audiovisuel public qui constituent la mission « Avances à l'audiovisuel public ». Le financement de ce compte provient des encaissements de la redevance audiovisuelle renommée « contribution à l'audiovisuel ». Cette mission est désormais constituée de **cinq programmes** :

- le programme 841 : « France Télévisions » (2,09 milliards d'euros) ;
- le programme 842 : « Arte France » (241,9 milliards d'euros) ;
- le programme 843 : « Radio France » (583,9 millions d'euros) ;
- le programme 844 : « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » (117,5 millions d'euros) ;
- le programme 845 : « Institut national de l'Audiovisuel » (INA) (87,2 millions d'euros).

B. LE RISQUE D'INSOUTENABILITÉ DE DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION « MÉDIAS »

1. Le dépassement du plafond de la programmation pluriannuelle en exécution 2010

La loi de programmation des finances publiques pour la période 2009 - 2011 a prévu que les crédits alloués à la mission « Médias » s'élèvent à 1 012,2 millions d'euros en 2009, 1 000,6 millions d'euros en 2010 et 989,1 millions d'euros en 2011. Les crédits finalement votés en LFI pour 2010 pour cette mission se sont portés à 1 442,8 millions d'euros. **La surconsommation des crédits concerne les aides à la presse.**

La Cour des comptes a pointé ce phénomène dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat au titre de l'exercice 2010, soulignant la persistance de sous-estimations des crédits dans le cadre de la dernière loi de programmation.

Elle relève à cet égard que la stabilité des dotations de la mission « Médias » en 2010, après la croissance intervenue en 2009, n'est pas sans **susciter des interrogations** sur la **capacité de l'Etat à maîtriser ses engagements** dans ce secteur, en particulier dans le domaine des aides à la presse dont le montant a été doublé en 2009, à la suite des États généraux de la presse.

De surcroît, elle observe que, dès à présent, au titre de l'exercice 2011, les programmes « Presse » et « Action audiovisuelle extérieure » sont exposés à un « **risque d'insoutenabilité** » au vu des crédits ouverts en loi de finances initiales.

Votre rapporteur spécial se montrera donc particulièrement attentif à l'évolution des crédits de ces deux programmes dans le cadre de la prochaine loi de finances.

2. De nombreux mouvements de crédits, signe d'une budgétisation initiale imparfaite

20,2 millions d'euros ont été ouverts sur le programme « Presse » par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010, auxquels il convient d'ajouter 13,7 millions d'euros de reports de crédits. Compte tenu de l'annulation de 6,5 millions d'euros intervenue en loi de finances rectificative du 9 mars 2010, la **dotation totale du programme « Presse » a finalement été portée à 445,2 millions d'euros en 2010.**

De plus, la loi de finances rectificative de décembre 2010 a ouvert 15,3 millions d'euros en AE et 15,5 millions d'euros en CP pour le programme « Action audiovisuelle extérieure ». Ces crédits supplémentaires correspondent à la dernière partie du financement par l'Etat en 2010 du plan de sauvegarde de l'emploi (PSI) de Radio France Internationale (RFI), à hauteur de 12,8 millions d'euros, à la prise en charge d'une partie des coûts du déménagement des équipes de RFI à hauteur de 1 million d'euros, et à la compensation des amendements de crédits intervenus lors du vote de la loi de finances initiale et en gestion à hauteur de 1,5 million d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP.

Cette ouverture de crédits induit un écart non négligeable par rapport aux montants initiaux.

C. LA STABILITÉ DES DÉPENSES FISCALES

Votre rapporteur spécial relève la stabilité des dépenses fiscales de la mission « Médias » comme du compte de concours financiers de 2009 à 2010. Pour mémoire, au sein de la mission « Médias », seule la politique de soutien à la presse s'appuie directement et de façon significative sur des dépenses fiscales en complément des crédits d'intervention.

Les dépenses fiscales concernent trois dispositifs qui n'ont connu aucune évolution en 2010 par rapport à 2009, pour un total estimé à **191 millions d'euros** : le taux « super réduit » de la TVA (2,1 %) pour les périodiques, qui représente 99,5 % du montant des dépenses fiscales de la mission ; le régime spécial des provisions pour investissement reconnu aux entreprises de presse réinvestissant leurs bénéfices ; la réduction d'impôt accordée aux sociétés entrant dans le capital de certaines entreprises de presse.

S'il se félicite de la stabilité des dépenses fiscales de la mission « Médias », votre rapporteur spécial souligne néanmoins que le montant de 191 millions d'euros reste estimatif. En outre, il déplore que le taux de TVA super réduit, qui bénéficiait à 2 000 entreprises en 2009, ne fasse l'objet d'aucune évaluation, comme le remarque à juste titre la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire.

Au sein du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », la dépense fiscale la plus importante est la déduction intégrale de la

TVA par les organismes du service public de la communication audiovisuelle consécutive à la soumission de la redevance au taux de TVA à 2,1 %. Elle a coûté **165 millions d'euros en 2010**, contre 160 millions en 2009, soit une légère hausse. L'ensemble des dépenses fiscales du compte de concours financiers représente un montant de **726 millions d'euros en 2010**, contre 709 en 2009. Votre rapporteur spécial observe que le chiffrage actualisé est inférieur au chiffrage initial pour 2010, estimé à 852 millions d'euros. En effet, l'évolution de ces dépenses fiscales suit celle des recettes de la contribution à l'audiovisuel public.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LA MISSION « MÉDIAS » : LA PERSISTANCE DE DÉPENSES IMPORTANTES

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, *« les crédits de la mission « Médias », qui avaient plus que doublé en 2009 par rapport à 2008, se sont maintenus à ce **niveau très élevé en 2010**, avec 1,15 milliard d'euros en exécution. Cette mission demeure en outre épargnée par les effets de la régulation budgétaire et les dispositifs de maîtrise de la dépense, ce qui la place dans une **situation singulière par rapport à la plupart des autres missions de l'Etat** ».*

Ce constat justifierait une bonne performance de la mission, au regard de l'importance des moyens accordés.

1. Le programme 180 « Presse » : la poursuite d'un soutien massif à la presse

a) Une dépense de plus en plus importante des aides à la presse

L'effort consenti dans ce domaine en 2009 s'est poursuivi en 2010 et s'est traduit par une **inscription de crédits à hauteur de 417,8 millions d'euros** en loi de finances initiale, contre 274,6 millions d'euros initialement prévus par la loi de programmation triennale, soit une forte **hausse de 52 %**. La consommation finale du programme presse s'est élevée à 442,5 millions d'euros en 2010 en crédits de paiement. Votre rapporteur spécial note qu'après application du schéma de déversement analytique, **l'exécution du programme 180 en coûts complets s'élève à 1,07 milliard d'euros**.

Cet écart important s'explique par le changement de méthode de comptabilisation des engagements de l'Etat opéré par rapport à celle pratiquée pour la comptabilité d'analyse des coûts du programme « Presse » en 2009. En effet, à cette date, l'engagement total de l'Etat de 656 061 557 euros pris vis-à-vis de la Poste, dans le cadre du protocole Etat-Poste-Poste signé le 23 juillet 2008, pour la période 2009-2015, n'avait pas été comptabilisé. **Afin**

de donner une image comptable plus fidèle de la situation des engagements financiers de l'Etat vis-à-vis de la Poste, le montant des coûts directs indiqué dans le rapport annuel de performances (1 065 549 546 euros) intègre pour la première fois en 2010 une provision pour risques et charges de 548 730 947 euros, soit la dotation initiale de 657 730 947 euros à laquelle est appliquée une reprise sur provision de 109 000 000 euros, qui correspond au montant de la subvention versée en 2010. Si la totalité de l'engagement de l'Etat vis-à-vis de la Poste sur la période 2009-2015 s'élève bien à 656 061 557 euros, seule a été budgétairement engagée et décaissée en 2010 la somme de 107 330 610 euros.

Enfin, votre rapporteur spécial relève l'existence **d'engagements antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2010, à hauteur de 82,4 millions d'euros**. Cette situation s'explique notamment par les engagements pris pour l'aide à la modernisation de la presse et pour l'aide au développement des services de presse en ligne, ainsi que par divers reliquats. Les crédits de paiement demandés sur les engagements non couverts au 31 décembre 2010 correspondent donc aux CP prévisionnels nécessaires aux versements aux éditeurs des subventions après réalisation des projets aidés. Votre rapporteur spécial souligne l'exhaustivité des informations fournies par le rapport annuel de performances sur ce sujet, et s'en félicite.

**Exécution des crédits du programme 180
« Presse »**

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI	416 311 337	417 811 337
Arrêté de report	29 899 414	13 676 829
Décret de virement		
Décret d'avance		
Décret de transfert		
Loi de finances rectificative FDC et ADP*	23 700 000	13 700 000
Total des ouvertures (y compris FdC et AP)	53 599 414	27 376 829
Crédits ouverts	469 910 751	445 188 166
Crédits consommés	449 401 473	442 475 785
<i>Taux de consommation des crédits prévus en LFI</i>	<i>107,95%</i>	<i>105,90%</i>
<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	<i>95,64%</i>	<i>99,39%</i>

*FDC et ADP : 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 2010

En ce qui concerne les actions menées, l'année 2010 a été marquée par la **poursuite de la mise en œuvre des mesures en faveur de la presse**, décidées dans le cadre des États généraux de la presse écrite. Celles-ci visent à

soutenir les réformes structurelles engagées par le secteur. L'accent mis sur les aides au projet s'est également poursuivi, avec un soutien renforcé en faveur des projets d'investissement dans les capacités de production et dans le numérique. Ce sont ainsi **27,7 millions d'euros qui ont été attribués après avis du comité de sélection du fonds d'aide au développement des services de presse en ligne**. En outre, le plan massif d'aide au portage de la presse, engagé en 2009, s'est poursuivi à hauteur de 62,9 millions d'euros en 2010, afin d'encourager ce mode de diffusion qui contribue à la fidélisation des lecteurs.

Comme l'indique la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, « **au total, presque toutes les aides à la presse progressent en volume en 2010** ». Cette hausse « *contribue à installer dans la durée des mécanismes d'aide et laisse présager de grandes difficultés pour réduire le niveau des dépenses publiques dans ce secteur d'intervention* ».

Votre rapporteur spécial se montrera donc particulièrement vigilant sur l'évolution des dépenses liées aux aides à la presse.

b) Des résultats encore mitigés pour les aides à la presse, mais une amélioration de la justification au premier euro

Les **performances du programme sont plutôt bonnes**, même si le dispositif de performance n'est pas encore totalement pertinent. Cependant, la Cour des comptes relève dans sa note d'exécution budgétaire une amélioration de la justification au premier euro du programme « Presse », notamment en ce qui concerne les aides à la presse. Votre rapporteur spécial se félicite de ce constat, compte tenu de l'importance des moyens octroyés à ce secteur. Pour autant, les résultats de ces différents dispositifs restent encore mitigés, ce dont on ne peut se satisfaire, compte tenu de l'importance des moyens engagés.

De surcroît, l'indicateur relatif à l'amélioration du ciblage et de l'efficacité des dispositifs d'aide ne couvre qu'une partie encore trop faible du montant des aides à la presse (17 % en 2010 contre 11,3 % en 2009). Il révèle qu'avec un euro d'argent public, on peut financer des projets d'un montant trois fois supérieur. A ce sujet, on remarque une **stabilisation de l'effet de levier par rapport à 2009**.

c) Les performances satisfaisantes de l'AFP en 2010

D'après le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010, l'Agence France Presse (AFP) a réalisé de **bonnes performances** en 2010. En effet, son chiffre d'affaires atteint 282,9 millions d'euros contre une prévision de 271,3 millions d'euros. Néanmoins, **il faut relativiser ce bon résultat**. En effet, la progression s'explique essentiellement du fait de deux événements sportifs majeurs (dont la Coupe du Monde de football), qui ont engendré des recettes additionnelles de l'ordre de 2,3 millions d'euros. De plus, si le résultat net 2010 est supérieur aux prévisions (1,4 contre 1 million d'euros), il reste très

inférieur à celui de 2009, qui intégrait une reprise de provision pour un plan de départs, à hauteur de 5 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial relève enfin les **bonnes performances commerciales** de l'AFP sur les produits et les marchés à haut potentiel de croissance, en forte augmentation.

2. Le programme 312 « Soutien à l'expression à l'expression radiophonique locale »

a) Une exécution presque conforme à la prévision

L'aide aux radios associatives est attribuée par le ministère de la culture et de la communication et versée dans le cadre du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER). Chaque année, **plus de 600 radios associatives bénéficient des dotations de ce fonds, qui représentent environ 40 % de leurs ressources**. Quatre types de subventions sont attribués : une subvention d'installation, une subvention d'équipement et une subvention d'exploitation, qui ont un caractère automatique, ainsi qu'une subvention à l'action radiophonique au caractère sélectif, qui vise à inciter les radios à s'engager dans des domaines particulièrement importants pour l'intérêt général, instaurée en 2007.

Les crédits du programme 312 consacrés aux radios associatives se sont élevés à **28,7 millions d'euros en exécution**, en AE comme en CP, comme l'indique le tableau suivant.

Exécution des crédits du programme 312 « Soutien à l'expression radiophonique locale »

(en euros)

Crédits prévus en LFI	29 018 000	29 018 000
Arrêté de report	57 714	58 139
Décret de virement		
Décret d'avance		
Décret de transfert		
Loi de finances rectificative		
FDC et ADP*		
Total des ouvertures (y compris FdC et AP)	57 714	58 139
Crédits ouverts	29 075 714	29 076 139
Crédits consommés	28 673 162	28 667 900
Taux de consommation des crédits prévus en LFI	98,81%	98,79%
Taux de consommation des crédits ouverts	98,62%	98,60%

*FDC et ADP : 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 2010

Un arrêté de report a majoré les crédits de la dotation initiale. Au final, les crédits ouverts ont fait l'objet d'une consommation presque intégrale, avec peu d'écart par rapport à la programmation initiale. Votre rapporteur spécial note que la dotation initiale a donc permis de faire face à l'augmentation du nombre de radios ayant sollicité l'aide du FSER en 2010 (+ 15 par rapport à 2009).

b) Un dispositif de performance qui peut encore être amélioré

Le dispositif de performance du programme 312 s'articule autour de deux objectifs : « soutenir les efforts des radios associatives dans leurs missions sociales de proximité » et « diversifier les ressources des radios locales associatives ». Ce dernier ne semble **pas très pertinent pour mesurer l'efficacité des moyens alloués**, dans la mesure où la diversification des ressources des radios ne saurait relever seulement de l'aide publique qui leur est accordée. En 2010, la part moyenne des ressources propres des radios locales associatives au sein de leur chiffre d'affaires, indicateur associé à l'objectif n° 2, a augmenté, passant d'une réalisation de 50 % en 2008 (pas de chiffre précisé pour 2009), à un résultat de 61 % l'année dernière, supérieur à la cible de 50 %. Votre rapporteur spécial se félicite de ce bon résultat.

En ce qui concerne le premier objectif, l'indicateur associé mesure la contribution des subventions sélectives à l'expression radiophonique locale. Les deux sous-indicateurs dépassent la cible prévue pour 2010, ce qui contredit le caractère sélectif du dispositif. Le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010 indique que « **depuis 2007, première année d'application de la réforme, le nombre de bénéficiaires de la subvention sélective a fortement augmenté par rapport au système de majoration antérieure** », du fait notamment de l'introduction de nouveaux critères d'attribution, tel que le critère de la part de programmes produits par la radio.

3. Le programme 313 « Contribution au financement de l'audiovisuel »

a) Une exécution inférieure à la loi de finances initiale pour 2010

L'exécution du programme 313 est inférieure à la loi de finances initiale pour 2010, comme l'indique le tableau ci-dessous.

« Contribution au financement de l'audiovisuel »

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI	497 875 000	497 875 000
Arrêté de report		
Décret de virement		
Décret d'avance	-7 494 732	-7 494 732
Décret de transfert		
Loi de finances rectificative	-27 105 268	-27 105 268
FDC et ADP*		
Total des ouvertures (y compris FdC et AP)	-34 600 000	-34 600 000
Crédits ouverts	463 275 000	463 275 000
Crédits consommés	463 275 000	463 275 000
<i>Taux de consommation des crédits prévus en LFI</i>	<i>93,05%</i>	<i>93,05%</i>
<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>

*FDC et ADP : 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 2010

D'après les indications fournies par le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010, **l'écart constaté a porté sur France Télévisions**. En effet, comme en 2009, les surplus de ressources propres par rapport aux prévisions du plan d'affaires 2009-2012 de l'avenant au contrat d'objectifs et de moyens (sur lequel se fondait la dotation en LFI) étant importants, **la dotation budgétaire a finalement été réduite**. Son ajustement en 2010 s'élève à 34,6 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2010, ce qui porte son montant à 423,3 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année 2010, au lieu de 457,9 millions d'euros prévus en LFI 2010.

En ce qui concerne le groupement d'intérêt public (GIP) « France Télé Numérique », une dotation initiale de 40 millions d'euros était prévue. Compte tenu des reports effectués en 2010 dans le budget du GIP et de la relative faiblesse des demandes des foyers éligibles aux aides, ces 40 millions d'euros n'ont finalement été que partiellement consommés en 2010. **La part non utilisée a été reportée sur le budget 2011 pour le financement des opérations menées par France Télé Numérique** sur les quinze régions devant encore passer au tout numérique.

b) Un dispositif de performance partiel qui doit être complété par des indicateurs relatifs à France Télévisions

L'essentiel du financement public de France Télévisions reste issu du compte de concours financiers. Ainsi, la mesure de la performance de l'entreprise relève du programme 841. **Notre rapporteur spécial regrette cependant que l'important effort budgétaire consenti par l'Etat en**

contrepartie de la suppression de la publicité ne soit assorti d'aucun indicateur spécifique de performance, et ce d'autant plus que France Télévisions est le bénéficiaire principal des crédits du programme 313 (91,37 % des crédits).

La mesure de la performance du programme 313 se limite donc à celle du GIP France Télé Numérique, à travers un objectif (« garantir le passage à la TNT selon le calendrier fixé par les pouvoirs publics ») et deux indicateurs « respect du calendrier fixé » et « information de la population ». **Les résultats sont conformes aux prévisions.** En décembre 2010, 89,1 % des foyers français disposaient d'au-moins un poste numérique et 63,2 % étaient entièrement numérisés, tandis que 93,9 % des foyers savaient que leur région va passer au tout numérique.

4. Le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure »

a) Une consommation supérieure à la prévision

Le montant prévu pour 2010 dans le budget triennal était de 218,07 millions d'euros en AE et en CP. Les crédits ouverts en loi de finances initiale 2010 pour ce programme ont été inférieurs aux prévisions du budget pluriannuel, à hauteur de 197,57 millions d'euros en AE et 198,07 millions d'euros en CP. Ce montant doit toutefois être mis en regard de la dotation à l'audiovisuel extérieur issue du compte de concours financiers, qui s'est élevé à 117 517 100 euros en 2010, soit une hausse de 52,2 millions d'euros. En conséquence, en données consolidées, les ressources publiques allouées à la société de l'audiovisuel extérieur de la France ont été, l'an dernier, supérieures à ce qui était prévu dans le budget triennal, ce qui laisse peser une **interrogation sur la soutenabilité du dispositif.**

**Exécution des crédits du programme 115
« Action audiovisuelle extérieure »**

(en euros)

	AE	CP
Crédits prévus en LFI	197 570 000	198 070 000
Arrêté de report		
Décret de virement		
Décret d'avance		
Décret de transfert		
Loi de finances rectificative	15 300 000	14 800 000
FDC et ADP*		
Total des ouvertures (y compris FdC et AP)	15 300 000	14 800 000
Crédits ouverts	212 870 000	212 870 000
Crédits consommés	212 870 000	212 870 000
<i>Taux de consommation des crédits prévus en LFI</i>	<i>107,74%</i>	<i>107,47%</i>
<i>Taux de consommation des crédits ouverts</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>

*FDC et ADP : 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 2010

b) Un dispositif de performance encore perfectible

Votre rapporteur spécial rappelle que le dispositif de performance a été complété par un nouvel indicateur en 2010 : la part de l'offre proposée en délinéarisé, qui évalue l'inscription des sociétés de l'audiovisuel extérieur dans un univers de média global. Or, comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, **ce nouvel indicateur présente un intérêt limité**, dans la mesure où le PAP 2011 indique que plus de 95 % des programmes de France 24 et RFI sont délinéarisés, c'est-à-dire accessibles à la demande une fois leur diffusion effectuée en flux. Autrement dit, le niveau d'offre délinéarisé est d'emblée excellent et peu susceptible de progression. En revanche, ce mode de consommation des médias est le plus souvent effectué *via* internet et permet donc un suivi de consommation très précis. **La Cour souligne à juste titre qu'un indicateur de performance fondé sur la consommation des programmes délinéarisés serait plus pertinent.**

En outre, comme votre rapporteur spécial l'a déjà souligné, **il conviendrait de compléter le dispositif de performance d'un indicateur permettant de mesurer les synergies** rendus possibles par la holding, tant en termes de mutualisation des moyens que d'économies d'échelle.

De surcroît, votre rapporteur spécial relève, tout en le déplorant, que la Cour des comptes critique la dégradation de la qualité de la justification au premier euro des crédits dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011. Il se montrera attentif à la qualité et à la

précision des informations fournies dans le cadre du projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012.

Enfin, votre rapporteur spécial **déplore l'incapacité d'AEF et de la tutelle à négocier un contrat d'objectifs et de moyens en 2010**, et se montrera particulièrement vigilant sur la réalisation de ce document dans les meilleurs délais.

c) Des performances mitigées

Les **performances en termes d'audience apparaissent satisfaisantes** : la présence française et francophone dans le paysage audiovisuel mondial s'est globalement renforcée en 2010. France 24 est désormais reçue par 150 millions de foyers uniques sur sa zone de diffusion mondiale. De même, RFI a étendu sa couverture à travers l'ouverture de dix nouveaux relais FM¹. Enfin, la distribution de TV5 Monde a progressé (+ 14,5 % en deux ans) pour atteindre 215,5 millions de foyers raccordés. De surcroît, si la progression de l'audience varie selon les zones géographiques et les sociétés de l'AEF, votre rapporteur spécial note de bonnes performances sur Internet, qui témoignent des progrès réalisés en termes de média global.

En revanche, **les performances sont beaucoup plus mitigées au regard des charges de personnel**, qui augmentent fortement pour la holding et pour France 24. RFI et TV 5 Monde se distinguent par leurs bonnes performances en la matière et pour la hausse de leurs ressources propres dans les ressources totales, contrairement à France 24.

En ce qui concerne la part des dépenses de programmes dans les dépenses totales, on constate une baisse pour France 24, une stabilisation pour RFI et une hausse pour TV 5 Monde. Enfin, alors que les frais généraux par rapport aux dépenses totales diminuent dans les filiales, ceux de la holding sont en augmentation.

Au total, **votre rapporteur spécial souligne les performances peu satisfaisantes de France 24 et de la holding AEF, dont il surveillera l'évolution avec attention.**

B. LA MISSION « AVANCES À L'AUDIOVISUEL » : 2010, UNE ANNÉE DE TRANSFORMATIONS

Le compte de concours financiers retrace :

- en dépenses, le montant des avances accordées aux sociétés et à l'établissement public visés par les articles 44, 45 et 49 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication² ;

- en recettes : d'une part, les remboursements d'avances correspondant au produit de la contribution à l'audiovisuel public, déduction

¹ Huit relais au Proche et au Moyen-Orient et deux relais en Afrique.

² France Télévisions, Arte France et l'Institut national de l'Audiovisuel.

faite des frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur les avances, et, d'autre part, le montant des dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public pris en charge sur le budget de l'Etat.

**Évolution des encaissements de la contribution audiovisuelle publique
de 2008 à 2010**

(en millions d'euros)

	Exécution 2008	Exécution 2009	Exécution 2010
Encaissements bruts	2 419,1	2 488,7	2 587,9
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	49,3	29,8	29,3
Encaissements nets de redevance	2 369,8	2 458,9	2 558,7
Dégrèvements de redevance audiovisuelle pour motifs sociaux pris en charge par le budget général	520,9	538,8	564,1
Total des recettes du compte de concours financiers	2 890,7	2 997,7	3 122,8

Source : d'après les données du rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour la mission « Avances à l'audiovisuel public »

En 2010, le montant de la contribution à l'audiovisuel public est de 121 euros en France métropolitaine, et de 78 euros dans les départements d'Outre-mer. Le montant versé aux organismes de l'audiovisuel public a augmenté de 36 % par rapport à 2009.

La consommation des crédits de paiement du compte spécial s'élève en 2010 à 3 122,8 millions d'euros, soit une **identité presque parfaite** (en tenant compte du très léger écart dû aux arrondis) **par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale**. 67 % des recettes issues de la contribution à l'audiovisuel public bénéficient à France Télévisions. 18,7 % des ressources du compte sont versées à Radio France en 2010, tandis qu'Arte France a consommé 7,75 % de la totalité des crédits ouverts dans le cadre du compte spécial. Enfin, l'audiovisuel extérieur et l'INA ne consomment respectivement que 3,8 % et 2,8 % des crédits.

1. Le programme 841 « France Télévisions »

a) La transformation de l'organisation interne de France Télévisions

L'exécution 2010 du programme est conforme à la loi de finances initiale, à hauteur de 2,09 milliards d'euros en AE et en CP.

La loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision a prévu l'absorption des sociétés de programme France 2, France 3, France 4, France 5 et RFO par la société holding France Télévisions SA. **La mise en œuvre de l'entreprise unique a débuté en janvier 2010.**

Le cadre législatif concernant la publicité a été modifié par la loi de finances pour 2011¹. La nouvelle équipe de direction de l'entreprise a engagé en septembre l'élaboration d'un nouveau projet stratégique, qui doit servir à l'élaboration du nouveau COM 2011-2015. Votre rapporteur spécial se montrera attentif à son contenu ainsi qu'à son élaboration dans des délais raisonnables. De ce point de vue, il déplore le retard qui a été pris pour la rédaction de cet important document.

En outre, 2010 a marqué le déploiement à l'échelle nationale de France Ô sur la TNT gratuite et du bouquet France Télévisions, ainsi que des neuf chaînes « Premières » de plein exercice en Outre-mer. Enfin, l'entreprise a pleinement participé au lancement de la TNT en Outre-mer.

b) Une amélioration de la situation financière de l'entreprise

Les ressources publiques s'élèvent au 31 décembre 2010 à 2 472,7 millions d'euros, dont 423 millions d'euros au titre de la ressource complémentaire.

Les ressources propres de France Télévisions sont supérieures aux prévisions. Cet écart est dû à une sous-estimation de la performance de la régie publicitaire au moment du vote du budget de l'entreprise. Ainsi, les recettes de publicité et de parrainage atteignent 441,3 millions d'euros, soit + 102,3 millions d'euros par rapport au budget initial. Les ressources propres hors publicité progressent également en 2010.

En outre, les charges liées aux coûts de diffusion sont bien maîtrisées.

En revanche, votre rapporteur spécial constate l'augmentation des prélèvements sur chiffre d'affaires, un coût des programmes supérieur à la prévision, ainsi qu'un léger dépassement des charges de personnel, compensé par l'intensité de l'activité sportive en 2010.

Au total, le résultat d'exploitation du groupe atteint 31,3 millions d'euros, un point positif puisque le plan d'affaires avait anticipé un retour à l'équilibre en 2011. Le résultat financier, à - 5,7 millions d'euros, progresse de

¹ La suppression de la publicité entre 6 h 00 et 20 h 00 sur les services nationaux de France Télévisions est reportée au 1^{er} janvier 2016.

4,2 millions d'euros par rapport au budget, et de 2,8 millions d'euros par rapport à 2009. **Enfin, le résultat net du groupe au 31 décembre 2010 atteint 12,8 millions d'euros, valeur très supérieure à la prévision** (moins 44,3 millions d'euros).

c) Des résultats mitigés selon les chaînes de France Télévisions

En 2010, France Télévisions a poursuivi son rôle moteur dans le financement de la création audiovisuelle et européenne. Son audience cumulée hebdomadaire affiche ainsi une légère hausse, tendance encourageante concernant sa capacité à s'adresser à une large part de la population. Toutefois, **la structure de l'audience de France Télévisions en termes d'âge reste déséquilibrée au profit des plus de cinquante ans, bien que stabilisée grâce à France 4.**

De surcroît, la part d'audience des chaînes de France Télévisions est en diminution, dans le contexte d'une concurrence accrue de la TNT. Il convient malgré tout de **relativiser les résultats selon les chaînes**. Si France 4 s'inscrit dans le mouvement de croissance de la TNT, France 3 est la chaîne rencontrant le plus de difficultés pour résister à la concurrence.

En outre, les sites de France Télévisions ont connu une croissance moins importante que l'évolution des usages Internet en France, alors qu'il était prévu que le taux de pénétration des sites concernés progresse. Malgré tout, le nombre d'internautes actifs sur les sites Internet de France Télévisions a augmenté de 5,9 % par rapport à 2009.

Enfin, France Télévisions assure depuis février 2010 le sous-titrage de l'intégralité de ses programmes nationaux. La société développe désormais le service d'audiodescription des programmes.

Votre rapporteur spécial relève que le dispositif de performance pourrait être adapté pour rendre compte des synergies rendues possibles par l'entreprise unique.

2. Le programme 842 « Arte France »

a) Le poids des surcoûts de diffusion

L'exécution 2010 du programme est conforme à la loi de finances initiale, à hauteur de 241,93 millions d'euros en AE et en CP.

Cependant, **Arte France doit faire face à une explosion de ses coûts de diffusion¹ depuis 2007**. A titre d'exemple, de 2006 à 2011, les dépenses de diffusion sont passées de 19,3 à 29,2 millions d'euros. Sur la durée du contrat

¹ Participation financière de la société au Groupement d'intérêt public (GIP) France Télé Numérique (FTN), diffusion d'Arte France en haute définition (HD sur la TNT sur un canal plein à la demande de l'Etat, alors qu'il n'était prévu dans le COM que la diffusion HD à partir de 19 h 00 sur un demi-canal.

d'objectifs et de moyens (COM) 2007-2011, les coûts de diffusion ont progressé de 51 % et le cumul de surcoût représente 30 millions d'euros.

Afin de couvrir une partie de ceux-ci, qui n'étaient pas connus au moment de la signature du COM pour 2007-2011, un avenant à ce contrat a été signé le 17 mars 2010. Ce dernier, intégré dans le cadre des lois de finances initiales pour 2010 et 2011, prévoit un complément de dotation publique à hauteur de 3 millions d'euros en 2010 et 7,1 millions d'euros en 2011.

Votre rapporteur spécial estime donc que, contrairement au contrat d'objectifs et de moyens précédent, il est important que le prochain COM prenne en compte les augmentations des coûts de diffusion à venir, de façon à ce que les économies réalisées par Arte France puissent bénéficier aux programmes et non à la diffusion.

b) Une gestion rigoureuse

Le bilan de l'exécution du contrat d'objectifs et de moyens en 2010 révèle les **efforts importants menés par Arte France pour remplir les objectifs fixés**. Ainsi, la part des dépenses de personnel dans les ressources s'est élevée à 7,4 % en 2010, contre une prévision de 7,7 %. En outre, la part des frais de structures dans les ressources a atteint 2,34 % contre un objectif de 2,85 %. De même, le montant net des ressources propres (recettes commerciales et produits financiers) est passé de 1,98 million d'euros en 2006 à 2,52 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 27 %. Enfin, le COM fixait pour 2010 un objectif de recettes commerciales de 1,33 million d'euros. Arte France a dégagé 1,59 million d'euros. **Au total, Arte France enregistre en 2010 un résultat budgétaire équilibré et est parvenu à diminuer les prélèvements sur le fonds de roulement.**

c) Les difficultés d'Arte France en termes d'audience

Les **performances d'Arte France sont globalement satisfaisantes**, notamment en ce qui concerne son rôle de soutien à la création audiovisuelle et cinématographique française et européenne. Ainsi, ses investissements dans la création ont progressé de 2,3 % tandis que la part du chiffre d'affaires investi dans la production d'œuvres cinématographiques françaises et européennes a progressé de 3,8 %.

De plus, Arte France a su renforcer sa présence sur Internet et a poursuivi son effort en faveur des nouvelles technologies.

En revanche, **la chaîne est confrontée à une diminution de ses audiences en télévision** et ne parvient pas à remplir les objectifs liés à l'élargissement de son audience. Cette contre-performance témoigne des difficultés de la chaîne à élargir son public dans un contexte devenu très concurrentiel. La reconquête de l'audience constituera ainsi l'axe stratégique du prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'entreprise. Votre rapporteur spécial se montrera attentif à l'évolution des résultats d'Arte France en ce domaine.

3. Le programme 843 « Radio France »

a) La signature d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM)

Premier groupe radiophonique français, Radio France produit et diffuse sept chaînes généralistes, thématiques et de proximité¹. Le groupe détient également quatre formations musicales et mène des activités d'édition.

L'exécution 2010 du programme est conforme à la loi de finances initiale, à hauteur de 583,86 millions d'euros en AE et en CP.

Un deuxième contrat d'objectifs et de moyens a été signé le 29 juillet 2010 entre l'Etat et Radio France, pour la période 2010-2014. Celui-ci a pour priorités **le renforcement du cœur de métier radiophonique de l'entreprise, la politique musicale et culturelle, le développement de l'offre dans un environnement multimédia**, ainsi que l'amélioration et la modernisation de la gestion des ressources.

Parallèlement, le groupe poursuit **deux chantiers importants** : la **négociation d'un nouvel accord collectif et la réhabilitation de la maison de Radio France**.

Le nouveau COM prévoit une hausse des ressources de Radio France de 3,1 % en moyenne par an entre 2010 et 2014.

b) Des efforts de gestion

En 2010, **Radio France a réussi à améliorer son résultat dans un contexte porteur au développement des ressources propres, grâce à la poursuite de l'effort de maîtrise des charges**. L'entreprise présente ainsi un résultat d'exploitation positif de 9 millions d'euros, en hausse de 5,7 millions d'euros par rapport à 2009. Cette bonne performance s'explique notamment par une augmentation des recettes de publicité et de parrainage. De plus, Radio France a su contenir ses charges de personnel et a réduit ses dotations aux amortissements et aux provisions.

En revanche, **les investissements ont augmenté de 51 millions d'euros en 2009 à 67,2 millions d'euros en 2010**, en raison d'un effort accru sur les travaux de réhabilitation et de modernisation des moyens techniques. En conséquence, Radio France a dû mobiliser sa capacité d'autofinancement et prélever sur la trésorerie constituée les années précédentes. Votre rapporteur spécial se montrera donc attentif à l'évolution de la trésorerie de Radio France. En outre, il regrette que très peu d'informations soient fournies dans le rapport annuel de performance en ce qui concerne le respect du calendrier et du coût du chantier de réhabilitation.

¹ France Inter, France Info, France Culture, France Musique, France Bleu, Le Mouv' et FIP.

c) Une performance satisfaisante

En 2010, on observe un **léger fléchissement de l'audience cumulée** de Radio France. Cette baisse concerne la fin de l'année, et Radio France reste le premier groupe radiophonique français. De plus, elle **varie selon les chaînes**. L'antenne de Radio France qui affiche la meilleure progression est France Bleu. Radio France a également maintenu sa position d'entreprise culturelle de référence à travers la diversité de sa programmation. Enfin, en facilitant l'accès à son offre en différé et en diffusant plus largement ses contenus, Radio France a été en mesure de conforter sa place de leader sur les autres supports d'écoute de la radio. **Le nombre de téléchargements des podcasts de Radio France a ainsi atteint un niveau record en 2010.**

4. Le programme 844 « Contribution au financement de l'audiovisuel extérieur »

a) La poursuite de la réforme

L'exécution du programme est conforme à la loi de finances initiale, à hauteur de 117,5 millions d'euros en AE et en CP, en hausse de 80 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2009. Cette évolution doit être mise en regard du programme 115 de la mission « Médias », dont la dotation baisse de 34,1 millions d'euros (- 16 %) par rapport à 2009.

La réforme de l'audiovisuel extérieur s'est poursuivie en 2010. La constitution du groupe Audiovisuel extérieur de la France autour de la société holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF), qui nécessitait des réorganisations capitalistiques complexes, est désormais achevée : la société holding AEF détient aujourd'hui 100 % de RFI et France 24 ainsi que 49 % de TV 5 Monde. La redevance et les subventions publiques destinées au financement de l'audiovisuel extérieur sont versées dans leur totalité à la holding AEF, qui les redistribue aux sociétés qui lui sont rattachées. Des conventions ont été signées en 2010 entre la société AEF et ses filiales afin de déterminer les modalités de reversement des ressources publiques.

Le tableau ci-dessous indique la répartition des ressources entre les différentes sociétés au titre de l'année 2010, et rappelle la répartition en 2009 et 2010 :

Ressources publiques (contribution à l'audiovisuel public + subvention)	Réalisé 2009	Réalisé 2010
AEF	5,6	5,2
France 24	91,8	102,5
RFI	141,9	146,2
TV5 Monde	70,6	72,5
Dont financement d'une partie du plan global de modernisation de RFI	9,9	12,8
Dont financement du projet immobilier		1,0
Total	309,9	326,4

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010

Les négociations relatives au contrat d'objectifs et de moyens, malgré un arbitrage du cabinet du Premier ministre en août 2010 sur la dotation publique 2011-2013 du groupe AEF, n'ont pas abouti en 2010, alors que le COM devait initialement être conclu à l'été 2009. **Votre rapporteur spécial déplore cette situation et se montrera très attentif au respect des engagements du ministre en la matière.**

b) L'activité et la situation financière de la société AEF et de ses filiales en 2010

Le rapport annuel de performances indique que le groupe AEF a développé des synergies, sans pour autant préciser lesquelles, ce que regrette votre rapporteur spécial.

RFI a poursuivi la mise en œuvre de son plan global de modernisation, avec l'objectif d'adapter la radio au nouvel environnement géopolitique et technologique. De plus, elle a stabilisé sa situation financière grâce aux économies du plan social mis en place en 2009. La radio a également consolidé ses audiences en 2010, notamment en Afrique. Sur le plan éditorial, une nouvelle grille a été mise en place en janvier 2010. Enfin, le rapprochement avec le pôle arabophone de France 24 a été initié pour améliorer les deux antennes, et **les négociations sur la convention collective se poursuivent**. Votre rapporteur spécial suivra ce dossier avec attention.

Pour France 24, l'année 2010 a été marquée par l'accélération de la mise en œuvre de sa stratégie, qui repose sur le développement de la

distribution mondiale de France 24, le renforcement de la diffusion de l'antenne arabophone, et le développement du multimédia. France 24 a ainsi étendu sa couverture mondiale, notamment en Asie, et a lancé une diffusion 24 heures sur 24 en langue arabe, à partir d'octobre 2010. **Le site Internet de France 24 a rencontré un vif succès**, avec une moyenne mensuelle de 5,4 millions de visiteurs uniques, dont 80 % hors de France. En 2010, la chaîne évalue son audience hebdomadaire à 27,9 millions de visiteurs.

Votre rapporteur spécial déplore que le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010 ne comporte aucune indication quant à l'éventuelle fusion des rédactions de RFI et de France 24, et aux conséquences que cela pourrait entraîner pour le dynamisme de l'audiovisuel extérieur de la France.

Enfin, **TV5 Monde a renforcé sa présence dans le paysage audiovisuel mondial** et a développé son offre de média global, dans le cadre de la deuxième année de la mise en œuvre de son plan stratégique 2009-2012.

En ce qui concerne la situation financière des entreprises de l'audiovisuel extérieur français, le rapport annuel de performance indique que l'année 2010 s'est traduite pour la holding AEF, pour France 24 et pour TV 5 Monde par un résultat net à l'équilibre, tandis que **RFI a accompli des efforts importants pour revenir à l'équilibre financier**, après des années de déficits structurels jusqu'en 2008.

5. Le programme 845 « Institut national de l'Audiovisuel »

a) La signature d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM)

L'exécution 2010 du programme est conforme à la loi de finances initiale, à hauteur de 87,21 millions d'euros en AE et en CP.

Un troisième COM a été signé par l'Etat et l'INA le 29 juillet 2010 pour la période 2010-2014. Ce dernier retient **quatre axes prioritaires** : la poursuite du plan de sauvegarde et de numérisation des archives (PSN) de l'INA et l'enrichissement des collections ; le développement de l'exploitation des fonds, les services aux professionnels et l'offre au grand public ; la mise en place de projets dans la transmission des savoirs et des compétences ; l'amélioration de l'efficacité et la qualité de la gestion.

Sur l'ensemble de la période du nouveau COM, le taux d'accroissement annuel moyen de la ressource publique s'élève à 3 %, sans compter le soutien spécifiquement apporté à son projet immobilier, grâce au développement de ses recettes commerciales et à la maîtrise de ses charges.

b) L'INA est parvenu à maîtriser ses charges

Si l'INA affiche des recettes légèrement inférieures à celles de 2009, avec une réduction de 1,6 %, il **a réussi à maîtriser ses charges sur l'exercice 2010**, ce qui lui a permis d'améliorer son excédent brut d'exploitation. La part des charges de personnel est ainsi en ligne avec la prévision du projet annuel de performances. De plus, le poids des frais généraux dans ses charges d'exploitation est maîtrisé, cette performance s'expliquant notamment par le plan de sauvegarde et de numérisation. En revanche, **le résultat financier est inférieur aux prévisions** (65 millions d'euros contre 400 millions d'euros), du fait d'une rémunération plus faible de la trésorerie de l'INA. Votre rapporteur spécial se montrera attentif à l'évolution de ce résultat.

c) Une performance satisfaisante

En ce qui concerne la sauvegarde et la valorisation du patrimoine audiovisuel, l'INA avance de façon satisfaisante dans le projet de sauvegarde numérique intégrale des fonds menacés, lancé en 1999, et qui doit se poursuivre jusqu'en 2015. Ainsi, selon les dernières estimations disponibles, **68 % des fonds de l'INA menacés de dégradation ont été numérisés**. De surcroît, l'effort de mise à disposition des fonds auprès du grand public se poursuit, à travers une progression supérieure aux prévisions du volume horaire mis en ligne sur le site ina.fr.

En revanche, la part de l'objectif lié aux performances commerciales a subi les effets de la mauvaise conjoncture économique.

Le compte-rendu de l'audition, le 9 juin 2011, de Frédéric Mitterrand, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2010 (Missions « Médias » et « Culture ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110606/fin.html#toc8>

MISSION « OUTRE-MER »

MM. Eric Doligé et Marc Massion, rapporteurs spéciaux

I. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION	310
A. L'ABSENCE DE COHÉRENCE GLOBALE DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION.....	310
B. DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ, POURTANT MAJORÉS PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE.....	310
C. UN SATISFECIT : L'APUREMENT PREQUE INTÉGRAL DES DETTES DE LA MISSION.....	311
D. UNE EXÉCUTION PROCHE DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE	312
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	313
A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER ».....	313
1. <i>Les annulations de crédits en cours de gestion risquent de peser sur la dette à l'égard de la sécurité sociale</i>	313
2. <i>La lente montée en puissance du service militaire adapté (SMA)</i>	314
3. <i>La contre-performance du programme</i>	315
B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	316
1. <i>L'absence de volonté d'évaluer clairement l'efficacité de la ligne budgétaire unique (LBU)</i>	316
2. <i>Une exécution satisfaisante des contrats de projets Etat / régions</i>	317
3. <i>5,7 millions d'euros au titre de la prime exceptionnelle vieillesse-invalidité</i>	317
4. <i>Le coût de l'apurement des dettes à l'égard de la Polynésie française a été anticipé dès 2010 grâce aux crédits du plan de relance</i>	318
5. <i>Les lacunes des indicateurs de performance</i>	318

I. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

A. L'ABSENCE DE COHÉRENCE GLOBALE DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

Vos rapporteurs relèvent **l'absence de cohérence globale du périmètre de la mission « Outre-mer »**.

Elle n'a représenté, en 2010, que **2,11 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,06 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit respectivement 15,5 % et 15,4 % du total des dotations consacrées à l'outre-mer en 2010** : 13,6 milliards en AE et 13,4 milliards d'euros en CP figuraient au document de politique transversale « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2010.

La loi organique relative aux lois de finances (Lolf) dispose qu'une « mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie »¹. Force est de constater que **la mission « Outre-mer » ne regroupe pas l'ensemble des programmes concourant à la politique publique de l'Etat en direction des territoires ultramarins. Elle ne comprend pas non plus l'ensemble des crédits relatifs aux politiques menées spécifiquement en direction de ces territoires.**

Par exemple, s'il peut être logique de ne pas inscrire au sein de la mission « Outre-mer » les crédits liés à l'enseignement public ou à la politique de défense en outre-mer, il l'est moins de ne pas retrouver au sein de la mission les crédits correspondant aux majorations de retraites spécifiques aux fonctionnaires résidant en outre-mer. La même remarque vaut pour les aides agricoles réservées aux exploitations ultramarines, qui ne relèvent pas de la mission « Outre-mer ».

Cette absence de cohérence de la mission « Outre-mer » dans son ensemble est regrettable. Elle rend particulièrement difficile l'appréhension de l'effort financier de l'Etat fourni spécifiquement en direction des territoires concernés.

B. DES CRÉDITS EN FORTE BAISSÉ, POURTANT MAJORÉS PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE

Les crédits de la mission diminuent très fortement par rapport à ceux exécutés en 2009 puisque, comme l'indique le tableau ci-dessous, ils baissent **de 20,8 % en AE et de 18,6 % en CP**.

¹ Article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Exécution des crédits de la mission en 2009 et 2010

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
2009	2 664	2 532
2010	2 111	2 062
Evolution entre 2009 et 2010	- 20,8 %	- 18,6 %

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement 2010

Cette diminution n'est pas le résultat d'efforts consentis par l'Etat pour réduire la dépense publique. Elle **n'est que la conséquence des ouvertures exceptionnelles de crédits par la troisième loi de finances rectificative pour 2009¹ afin d'apurer les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale.** En effet, le programme 138 « Emploi outre-mer » retrace les compensations versées par l'Etat au titre des exonérations de charges sociales spécifiques aux territoires ultramarins et la loi de finances précitée a ouvert à ce titre 519,4 millions d'euros en AE et 517,3 millions d'euros en CP.

Ce constat masque les **abondements ayant en lieu en cours de gestion 2010 au titre du plan de relance de l'économie.** Ainsi, le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » a bénéficié de transferts de crédits² à hauteur de **30 millions d'euros en AE et de 114,7 millions d'euros en CP**, en provenance des programmes 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité » et 315 « Programme exceptionnel d'investissement public » de la mission « Plan de relance de l'économie ».

Ces ouvertures ont servi à financer :

- à hauteur de **85 millions d'euros en CP le fonds exceptionnel d'investissement (FEI)**, destiné à participer au financement des équipements collectifs portés par des personnes publiques dans les départements et collectivités d'outre-mer, en partenariat avec les collectivités territoriales ;

- pour **30 millions d'euros en AE et 29,7 millions d'euros en CP la ligne budgétaire unique (LBU)** qui finance le logement social en outre-mer.

C. UN SATISFECIT : L'APUREMENT PREQUE INTÉGRAL DES DETTES DE LA MISSION

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **les différentes dettes de l'Etat contractées auprès d'organismes extérieurs étaient presque intégralement apurées en 2010.**

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

² Décrets de transferts n° 2010-557 du 26 mai 2010 et n° 2010-1213 du 13 octobre 2010.

Ainsi, la **dette auprès des bailleurs sociaux**, au titre de la mise en œuvre des programmes de logements financés par la LBU, a été apurée en 2010 alors qu'elle s'élevait à 8 millions d'euros fin 2009.

De même, les **dettes au titre des contrats de projets** Etat / régions dans les départements et régions d'outre-mer et des contrats et conventions dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie sont quasi nulles à la fin de l'année 2010, alors que leur montant fin 2009 était de 15 millions d'euros.

Enfin, grâce notamment aux ouvertures de crédits prévues par la loi de finances rectificative pour 2009 précitée, le montant de la **dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale** a pu être réduit de 609,5 millions d'euros en 2009 à seulement 11 millions d'euros au début de l'année 2010. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission « Outre-mer » pour l'exercice 2010, relève toutefois qu'au cours de cet exercice, les dettes nées antérieurement ont été réévaluées à **113 millions d'euros**. Elle relève également que, « *de manière générale, la justification des sommes facturées par les organismes sociaux au titre des exonérations de charges sociales n'est pas suffisante pour en permettre le contrôle* ».

Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent de cette absence de contrôle, qui pourrait peser lourdement sur le budget de la mission puisque les remboursements liés aux exonérations de cotisations sociales outre-mer ont représenté, en 2010, 1 045 millions d'euros en CP, soit plus de la moitié des crédits de la mission. Ils **appellent de leurs vœux une meilleure coopération entre la direction du budget et la direction de la sécurité sociale afin de permettre un contrôle effectif de ces dépenses.**

D. UNE EXÉCUTION PROCHE DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que l'année 2010 fait apparaître une **exécution proche des plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012¹**.

En effet, par rapport aux plafonds fixés, l'exécution des crédits en 2010 s'élève, comme indiqué ci-avant, à 2,11 milliards d'euros en AE et 2,06 milliards d'euros en CP, soit des dépassements respectifs de 3,9 % (80 millions d'euros) et de 5,1 % (100 millions d'euros).

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

**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

Si l'on exclut les transferts de crédits liés à la mise en œuvre du plan de relance, le dépassement est ramené à 50 millions d'euros en AE et l'exécution des CP est inférieure aux prévisions.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

1. Les annulations de crédits en cours de gestion risquent de peser sur la dette à l'égard de la sécurité sociale

Le programme 138 fait apparaître un **bon taux d'exécution des crédits**, qui s'élève à 97,5 % des crédits ouverts en AE et 98 % en CP.

Exécution des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer » en 2010

(en millions d'euros)

	LFI 2010	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
AE	1 312,2	1 260,6	1 229,7	97,5 %
CP	1 302,9	1 247,2	1 222,2	98,0 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Ces taux d'exécution s'expliquent logiquement par les sous-budgétisations récurrentes du programme, qui porte notamment sur les dotations servant à compenser à la sécurité sociale les exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer.

Par ailleurs, le programme a fait l'objet **d'annulations de crédits d'un montant relativement important par décret d'avance¹ : 66,5 millions d'euros en AE et 72,3 millions d'euros en CP, soit respectivement 5,1 % et 5,5 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.**

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale, bien que fortement réduite par les ouvertures de crédits supplémentaires détaillées ci-avant, s'élève à la somme non négligeable de 113 millions d'euros en 2010. Au vu des importantes annulations de crédits intervenues en cours d'exercice, ils pointent le **risque que la politique habituelle de sous-budgétisation des crédits consacrés à ces remboursements se renouvelle et nécessite, à l'avenir, de nouvelles ouvertures par décret d'avance ou en loi de finances rectificative.**

2. La lente montée en puissance du service militaire adapté (SMA)

En février 2009, le Président de la République a annoncé un doublement de la capacité de formation du service militaire adapté (SMA), celle-ci devant passer d'un effectif de 2 900 volontaires en 2009 à 6 000 en 2013, dans le cadre d'un **programme dénommé « SMA 6 000 ».**

Or, le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement fait apparaître seulement 113 volontaires supplémentaires en 2010 par rapport à 2009, les effectifs, exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT), passant de 2 856 à 2 969.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, vos rapporteurs spéciaux avaient indiqué que *« les nouveaux bénéficiaires appartiendront à un public différent. Alors que les volontaires actuels sont essentiellement des jeunes ultramarins non diplômés, bénéficiant d'un cursus de formation long, les nouveaux bénéficiaires seront des jeunes diplômés en chômage de longue durée, qui se verront proposer un cursus d'accompagnement court. Il en résulte, par exemple, qu'une place supplémentaire annuelle en capacité de formation au SMA pourra correspondre à deux volontaires supplémentaires qui recevront chacun une formation semestrielle. Ainsi, le nombre de places offertes aux volontaires bénéficiant du dispositif sera décorrélé de celui des équivalents temps plein travaillé (ETPT) accordés annuellement »².*

Toutefois, force est de constater qu'une hausse de moins de 4 % des ETPT traduit une **très lente montée en puissance du dispositif du**

¹ Décret n° 2010-1458 du 30 novembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, essentiellement destiné à couvrir des dépenses de personnel et liées à des opérations immobilières.

² Rapport n° 111 (2010-2011) - Tome III - Annexe 18, mission « Outre-mer », projet de loi de finances pour 2011, fait par MM. Eric Doligé et Marc Massion, rapporteurs spéciaux, au nom de la commission des finances.

« SMA 6 000 » et soulève des interrogations sur la crédibilité d'une cible de 6 000 volontaires à l'horizon 2013.

3. La contre-performance du programme

Vos rapporteurs spéciaux soulignent la **contre-performance, en 2010, du programme, telle que mesurée par les objectifs et indicateurs figurant dans le rapport annuel de performances.**

a) L'effet difficilement mesurable des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer

L'objectif n° 1 « Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand » est censé évaluer 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 relèvent une nouvelle fois¹ 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. En outre, **leur performance n'est pas bonne en 2010** puisque l'indicateur 1.1 est de - 2,06 pour un objectif fixé à 0,60 et que l'indicateur 2.2 est de 2,7 pour un objectif fixé à 2,9.

Si vos rapporteurs spéciaux conviennent de la difficulté d'établir un indicateur fiable, représentatif de l'effet économique des exonérations de charges sociales en outre-mer, ils suggèrent, *a minima*, que soit mis en place **un indicateur traduisant le taux de couverture par les crédits des besoins de compensation des organismes de sécurité sociale au titre des exonérations de charge.** Un tel indicateur permettrait de s'assurer que les crédits ouverts en loi de finances sont représentatif de l'effort consacré par l'Etat à la mise en œuvre de ces exonérations.

b) L'efficacité en recul des actions de formation professionnelle

Le second objectif de la mission est relatif à la lutte contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi.

L'indicateur 2.1 présente le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat. Il recule de 77,2 % en 2009 à 75,2 % en 2010, pour un

¹ Voir le rapport n° 587 (2009-2010) sur le projet de loi de règlement des comptes de l'année 2009.

objectif fixé à 77 %. L'indicateur 2.2 mesure quant à lui le taux d'insertion professionnelle des jeunes ayant bénéficié d'une mesure de formation professionnelle en mobilité, six mois après la sortie de la mesure. Il est de 52 % en 2010, l'objectif ayant été fixé à 55 % en loi de finances initiale.

Vos rapporteurs spéciaux **relativisent la contre-performance des actions menées en faveur de l'insertion professionnelle, qui ont directement subi, en 2010, les effets de la crise économique et sociale qu'ont connue les territoires d'outre-mer.**

B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Globalement **les taux de consommation des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » sont satisfaisants.** Ils s'élèvent, comme l'indique le tableau ci-dessous, à 96,3 % en AE et à 97,3 % en CP.

Exécution des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » en 2010

(en millions d'euros)

	LFI 2010	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
AE	855,6	915,4	881,4	96,3 %
CP	720,5	863,1	839,6	97,3 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

1. L'absence de volonté d'évaluer clairement l'efficacité de la ligne budgétaire unique (LBU)

Au titre de la **LBU** consacrée au logement social en outre-mer, 281,9 millions d'euros ont été exécutés en AE en 2010 et 238,3 millions d'euros en CP, correspondant à des **hausses respectives de 2,6 millions et 33,4 millions d'euros par rapport aux dotations exécutées en 2009.** La mise en œuvre du plan de relance explique pour une large partie cette augmentation, que vos rapporteurs spéciaux jugent satisfaisante. Ils rappellent en effet que **la LBU doit rester l'outil privilégié de financement du logement social en outre-mer.**

Ils s'étonnent toutefois **qu'aucun indicateur pertinent n'ait été mis en place pour évaluer l'efficacité des crédits consacrés à la LBU.** En effet, l'objectif n° 1 « Mieux répondre au besoin de logement social » ne présente que deux indicateurs, le premier mesurant le pourcentage des crédits de l'action engagés dans le cadre d'une convention d'action foncière, le second

relatif à la part des ménages logés dans le parc social locatif ayant des ressources inférieures à 60 % du plafond. **Ces deux indicateurs** sont pertinents mais **ne permettent pas de mesurer le principal objectif de la LBU : produire et réhabiliter des logements sociaux en outre-mer.**

Vos rapporteurs spéciaux appellent de leurs vœux la **mise en place de nouveaux indicateurs, qui semblent pourtant aisés à élaborer, et qui traduiraient le nombre de constructions et de réhabilitations de logement engagées et achevées dans l'année.** Seuls de tels indicateurs permettraient de mesurer effectivement l'efficacité de la LBU.

2. Une exécution satisfaisante des contrats de projets Etat / régions

L'action 2 du programme « Conditions de vie outre-mer » retrace les crédits consacrés aux contrats de projets Etat / régions et aux contrats et conventions dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que **les taux d'engagement des crédits des contrats de projets Etat / régions 2007-2013 ont fortement progressé en 2010**, passant, en moyenne, de 25 % au 31 décembre 2009 à 39 % au 31 décembre 2010, soit un taux proche de celui de la moyenne nationale qui s'élève à 41,8 %. Toutefois, **le cas particulier de la Martinique apparaît préoccupant.** En effet, le taux d'engagement des crédits prévus au contrat ne s'élève qu'à 19 %. Cette mauvaise performance s'explique en partie par le retard pris dans la signature du contrat, qui n'est intervenu qu'en 2008, ainsi que par les mouvements sociaux de l'année 2009. Il conviendra toutefois de veiller à ce que ce retard ne porte pas préjudice, d'ici à 2013, à la réalisation effective des actions prévues au contrat.

3. 5,7 millions d'euros au titre de la prime exceptionnelle vieillesse-invalidité

Le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement fait apparaître, au titre de l'action 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports », une consommation de **5,7 millions d'euros (AE = CP)** en 2010, **au titre de la prime exceptionnelle de 100 euros versée aux allocataires du minimum vieillesse et à ceux de l'allocation aux adultes handicapés.** Cette prime a fait partie des engagements pris par l'Etat, dans le cadre des protocoles d'accord signés en Guadeloupe le 4 mars 2009 et en Martinique le 14 mars 2009, suite aux mouvements sociaux dans ces départements. Les crédits correspondant ont été versés par l'Etat aux organismes de sécurité sociale gérant ces dispositifs et ont concerné **57 134 personnes.**

Il en résulte une **surconsommation de près de plus d'un quart des crédits de l'action par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale**, financée par des redéploiements au sein du programme.

4. Le coût de l'apurement des dettes à l'égard de la Polynésie française a été anticipé dès 2010 grâce aux crédits du plan de relance

De même, l'action 6 « Collectivités territoriales » subit les effets de la réforme de la **dotation globale de développement économique (DGDE) de la Polynésie française**. Dans le cadre de cette réforme¹ introduite par la loi de finances pour 2011, l'Etat s'est engagé à **honorer l'ensemble de ses engagements restant dus à la Polynésie française au titre des années antérieures**.

Cet engagement s'est traduit, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, par la consommation de **60 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires** pour financer une dépense de 235,5 millions d'euros au lieu des 175 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2010, **en anticipant sur les dépenses inscrites en loi de finances initiale pour 2011**. Cette anticipation a été permise par une **sous-consommation des crédits du plan de relance en faveur du FEI**. En effet, comme indiqué ci-avant, les crédits de paiement du FEI ont été majorés de 85 millions d'euros en 2010 par décret de transfert au titre du plan de relance. Or, la consommation effective des CP au titre du FEI ne s'est élevée qu'à 50,9 millions d'euros, soit seulement 33,9 millions d'euros de plus que la dotation inscrite en loi de finances initiale.

Cette pratique assez inhabituelle de gestion des crédits, consommés par anticipation, contrevient au principe de stricte annualité budgétaire. Elle devra évidemment se traduire, comme l'indique le rapport annuel de performances, par un redéploiement, en faveur du FEI, d'une part des crédits consacrés à la DGDE en 2011.

5. Les lacunes des indicateurs de performance

S'agissant des quatre indicateurs de performances autres que ceux consacrés au logement, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que regretter leur faible pertinence.

Quatre des huit actions du programme ne font l'objet d'aucun indicateur et ceux relatifs à la DGDE et aux opérations contractualisées ne permettent pas de mesurer l'impact de l'effort financier de l'Etat sur les économies locales.

¹ Voir le rapport précité de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2011.

MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »

M. Jean Arthuis, rapporteur spécial

I. LE PLAN DE RELANCE AU SENS LARGE : PRÈS DE 40 MILLIARDS D'EUROS EN 2009, DONT 7,3 POUR LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »	320
A. UN PLAN PASSÉ DE 26 MILLIARDS D'EUROS (DONT 23,2 MILLIARDS D'EUROS EN 2009) À 45 MILLIARDS D'EUROS (DONT 40 MILLIARDS D'EUROS EN 2009).....	325
1. <i>Les évolutions au cours de l'année 2009</i>	325
2. <i>Le prolongement de certaines mesures en 2010</i>	326
B. DES DÉPENSES FISCALES DE SEULEMENT 1,8 MILLIARD D'EUROS EN 2010.....	327
II. UN DÉCALAGE VERS 2010 DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »	328
A. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE 25 % EN 2009 (SOIT 2,3 MILLIARDS D'EUROS SUR 9,9 MILLIARDS).....	335
B. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE 30 % EN 2010 (SOIT 1,6 MILLIARD D'EUROS SUR 5 MILLIARDS D'EUROS).....	336
III. UN IMPACT ÉCONOMIQUE DU PLAN DE RELANCE MALGRÉ TOUT CONCENTRÉ SUR 2009	337

I. LE PLAN DE RELANCE AU SENS LARGE : PRÈS DE 40 MILLIARDS D'EUROS EN 2009, 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 ».

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 **35,5 milliards d'euros**, dont seulement **7,3** correspondant à la mission « Plan de relance de l'économie ».

En **2010**, le plan s'est élevé à **7,7 milliards d'euros**, dont **3,5** correspondant à la mission « Plan de relance de l'économie ».

Le montant total du plan de relance est quant à lui passé de 26 milliards d'euros à 43,2 milliards d'euros.

Ces chiffres doivent cependant être relativisés.

Tout d'abord, **le périmètre retenu est en partie conventionnel**. On s'est efforcé ici de retenir celui du rapport du Gouvernement préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2011. Ainsi, les prêts d'OSEO ne sont pas pris en compte. En sens inverse, certains prêts ou mesures de trésorerie sont considérés comme faisant partie du plan de relance.

Ensuite, ces chiffres concernent des mesures **de nature économique disparate**. Les dernières lignes du tableau répartissent le coût du plan de relance entre les mesures de relance *stricto sensu* et celles relatives au financement des entreprises (comme la quasi-totalité des mesures fiscales). On observe alors que **les mesures de relance proprement dites ont été de l'ordre de seulement 26 milliards d'euros (22 milliards en 2009 et 4 milliards en 2010).**

Enfin, d'un point de vue économique, le soutien de l'économie ne se définit pas comme les dépenses du plan de relance, mais comme l'aggravation du déficit résultant de **l'effort structurel**, c'est-à-dire de la part discrétionnaire de l'évolution du solde. Comme notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, l'indique dans le tome I du présent rapport, en s'appuyant sur les données de la comptabilité nationale, l'effort structurel a été en **2009** de l'ordre de - 1,6 point de PIB, ce qui correspond à une « relance »

d'environ **30 milliards d'euros**. En 2010 en revanche, l'effort structurel aurait été de l'ordre de + 0,5 point de PIB, ce qui correspond à une **réduction** discrétionnaire du déficit de 10 milliards d'euros, et donc au maintien de « seulement » **20 milliards d'euros** sur les 30 milliards d'euros de 2009. Au total, selon cette approche l'effort de relance aurait donc été de l'ordre de **50 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)		I. APRES LFI 2010 (exécution)		
	Total	2009	2010	Total	2009	2010	Total	2009	2010	Total	2009	Total	2009	2010	AE	2009	AE	2009	Total	2009	2009-2010	2009	2010
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	23,9	18,0	5,9
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	10,8	7,3	3,5
<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	3,3	2,4	0,9
<i>Programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » (hors FSI)</i>				2,6	2,6	0,0	2,6	2,6	0,0	3,1	3,1	3,1	3,1	0,0	1,5	1,5	0,2	-0,3	4,8	4,3	5,6	3,1	2,5
<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	1,9	1,8	0,1
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	0,0

	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)		I. APRES LFI 2010 (exécution)		
	Total	2009	2010	Total	2009	2010	Total	2009	2010	Total	2009	Total	2009	2010	AE	2009	AE	2009	Total	2009	2009-2010	2009	2010
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	4,0	3,9	0,1
Compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »															6,7	6,7			6,7	6,7	8,6	6,3	2,3
<i>Prêts aux constructeurs automobiles</i>															6,5	6,5			6,5	6,5			
<i>Prêts pour le soutien à l'innovation</i>															0,2	0,2			0,2	0,2			
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	18,1	16,3	1,8
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	5,6	3,8	1,8
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	4,6	5,0	-0,4
Amortissement exceptionnel	0,7		0,7				0,7	0,0	0,7			0,7	0,0	0,7					0,7	0,0	0,4	0,0	0,4
Doublement du PTZ	0,6		0,1				0,6	0,0	0,1			0,6	0,0	0,1					0,6	0,0			
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	
IR ménages modestes															1,1	1,1			1,1	1,1	1,0	1,0	

	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)		I. APRES LFI 2010 (exécution)		
	Total	2009	2010	Total	2009	2010	Total	2009	2010	Total	2009	Total	2009	2010	AE	2009	AE	2009	Total	2009	2009-2010	2009	2010
TOTAL ETAT	10,5	9,2	-0,5	11,5	9,9	1,6	22,0	19,1	1,1	12,0	10,3	22,5	19,5	1,1	10,1	10,0	0,3	0,0	32,9	29,6	42,0	34,3	7,7
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	0,0	4,0	4,0	0,0			4,0	4,0	0,0					4,0	4,0	1,1	1,1	0,0
TOTAL GENERAL	10,5	9,2	-0,5	15,6	14,0	1,6	26,1	23,2	1,1	12,0	10,3	26,6	23,6	1,1	10,1	10,0	0,3	0,0	37,0	33,7	43,2	35,5	7,7
Dont :																							
Relance "keynésienne"	0,6	0,0	0,1	15,1	13,5	1,6	15,7	13,5	1,7	11,5	9,8	16,2	13,9	1,7	3,4	3,3	0,3	0,0	19,9	17,3	17,0	13,4	3,6
Dépenses	0,6	0,0	0,1	15,1	13,5	1,6	15,7	13,5	1,7	11,5	9,8	16,2	13,9	1,7	2,3	2,2	0,3	0,0	18,8	16,2	16,0	12,4	3,6
Recettes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	1,1	0,0	0,0	1,1	1,1	1,0	1,0	0,0
Financement des entreprises/trésorerie	9,9	9,2	-0,6	0,5	0,5	0,0	10,4	9,7	-0,6	0,5	0,5	10,4	9,7	-0,6	6,7	6,7	0,0	0,0	17,1	16,4	26,2	22,1	4,1

- 324 -

NB : 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.

Source : commission des finances du Sénat, d'après le dossier de presse du 19 décembre 2008, les notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes relatives aux années 2009 et 2010, le rapport de la Cour des comptes sur « La mise en œuvre du plan de relance de l'économie française » remis à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la base de l'article 58-2 de la LOLF (juillet 2010), le rapport du Gouvernement préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2011, le présent projet de loi de règlement, et les textes mentionnés dans le tableau

A. UN PLAN PASSÉ DE 26 MILLIARDS D'EUROS (DONT 23,2 MILLIARDS D'EUROS EN 2009) À 45 MILLIARDS D'EUROS (DONT 40 MILLIARDS D'EUROS EN 2009)

1. Les évolutions au cours de l'année 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 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 serait par nature suivie d'un « contrecoup » en 2010 (pour un montant alors estimé à 1,3 milliard d'euros). En effet, si l'on anticipe certains allègements une année donnée, ceux-ci sont nécessairement moins importants les années suivantes.

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

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).

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 » ;

- 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 provisoire, au RSA en outremer (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 repliement 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 avant prise en compte de la loi de finances initiale pour 2010.

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. Le prolongement de certaines mesures en 2010

Les crédits de paiement initialement envisagés pour 2010 étaient très faibles. Ainsi, sur les 10,7 milliards d'euros (hors FSI) d'autorisations d'engagement ouvertes en 2009, 9,6 devaient faire l'objet de crédits de

paiement dès 2010. **Les crédits de paiement auraient donc dû être de l'ordre de seulement 1 milliard d'euros en 2010.**

Or, les crédits de paiement ouverts ont été de **5 milliards d'euros**.

En effet, plusieurs dispositifs, qui auraient dû s'éteindre en 2009, ont été prolongés la même année :

- prime à la casse et aide à l'embauche dans les TPE, dans le cas du programme 316 ;

- revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) et volet « social » du plan de relance, dans le cas du programme 317.

B. DES DÉPENSES FISCALES DE SEULEMENT 1,8 MILLIARD D'EUROS EN 2010

Le plan de relance a compris en **2009** un volet fiscal très important, de **16,3 milliards d'euros** en comptabilité budgétaire, comme le montre le tableau ci-après.

Le coût du volet fiscal du plan de relance en 2009

(en milliards d'euros)

	2009
Impôt sur le revenu - Mesures en faveur des classes moyennes modestes	-1,0
Impôt sur les sociétés	-8,8
<i>dont crédit impôt recherche</i>	-3,8
<i>dont remboursement anticipé de RAD (report en arrière de déficits ou carry-back)</i>	-5,0
Partie de la mensualisation des remboursements de crédits de TVA prise en compte par la comptabilité nationale*	-2,9
Total plan de relance en comptabilité nationale	-12,7
Partie de la mensualisation des remboursements de crédits de TVA non prise en compte par la comptabilité nationale*	-3,6
Total plan de relance en comptabilité budgétaire	-16,3

* Les 3,6 milliards d'euros correspondant à l'avance des remboursements, auparavant trimestriels ou annuels, sont neutres en comptabilité nationale, car ils ne modifient pas les remboursements de TVA en droits constatés.

Source : d'après le rapport relatif aux prélèvements obligatoires et à leur évolution annexé au projet de loi de finances pour 2011

Toutefois **en 2010, les dépenses fiscales ont, comme prévu, quasiment disparu**. Une fois pris en compte le « contrecoup » des allègements de 2009 (c'est-à-dire le fait que l'anticipation de certains allègements en 2009 est mécaniquement suivie de leur réduction en 2010), elles ne sont plus que de **1,8 milliard d'euros**.

Le coût du volet fiscal du plan de relance en 2010

(en milliards d'euros)

	Contrecoup des allègements de 2009*	Allègements de 2010	Impact 2010 net
Carry back - RAD	0,4	Néant	0,4
CIR	1,1	-2,9	-1,8
Amortissement accéléré	Néant	-0,4	-0,4
Total Mesures fiscales Entreprises	1,5	-3,3	-1,8
Doublement du plafond PTZ	Néant	ε	ε
Total Mesures fiscales Ménages	Néant	ε	ε
TOTAL	1,5	-3,3	-1,8

* Il s'agit du fait que l'anticipation de certains allègements en 2009 est mécaniquement suivie de leur réduction en 2010.

Source : D'après la note sur l'exécution budgétaire de la Cour des comptes

II. UN DÉCALAGE VERS 2010 DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE »

La mission « Plan de relance de l'économie » présente une **double caractéristique** rendant son **rapport annuel de performance peu adapté** pour juger de l'exécution de ses crédits :

- il s'agit d'une mission à durée limitée, qui n'a existé qu'en 2009 et en 2010, et dont la fonction première était d'atténuer la récession de 2009. L'examen de la seule exécution de l'année 2010 ne présente donc guère d'intérêt ;

- les taux de consommation des crédits de la mission proprement dite ne sont pas significatifs, dans la mesure où ils sont transférés à d'autres programmes ou versés à des opérateurs, chargés de les dépenser effectivement.

Or, là encore, **il n'existe pas de document** synthétisant l'ensemble de ces informations.

Le rapporteur spécial s'est donc efforcé d'élaborer un tel document, à partir des données de la **Cour des comptes**¹. Si dans le cas de la prévision ces chiffres sont exacts, dans celui de l'exécution ils doivent être considérés comme des **ordres de grandeur** plutôt que comme des montants précis : dans certains cas, la Cour des comptes indique plusieurs montants possibles ; par ailleurs, l'absence de renseignement de certaines lignes peut rendre les totaux inexacts.

¹ Notes sur l'exécution du budget relatives aux années 2009 et 2010.

L'exécution des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » : synthèse par le rapporteur spécial

(en millions d'euros)

	2009								2010								2009 et 2010	
	Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Consommation finale totale	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public »																		
01 Infrastructures et équipements civils	1 381,8	1 047,8	1 376,9	881,4	1 165,0	802,0	84,3	76,5	3,6	649,0	1,5	623,7		182,8		28,2	1 165,0	984,8
1 Entretien Routier (203 & AFITF)	200,0	120,0	203,7	120,0	179,0	93,0	89,5	77,5	0,0	80,0	0,0	80,0						
2 Programme de modernisation des itinéraires routiers (203 & AFITF)	250,0	150,0	245,6	100,0	236,0	120,0	94,4	80,0	0,0	150,0	0,0	150,0						
3 Régénération du réseau ferré (203 & AFITF)	100,0	50,0	101,6	50,0	65,0	38,0	65,0	76,0	0,0	50,0	0,0	50,0						
4 Accélération des contrats de projets Etat-régions ferroviaires (203 & AFITF)	150,0	100,0	149,1	100,0	145,0	106,0	96,7	106,0	0,0	50,0	0,0	50,0						
5 Acquisitions foncières et travaux préparatoires des grands projets ferroviaires et fluviaux (203 & AFITF)	70,0	39,0	70,0	39,0	69,0	38,0	98,6	97,4	0,0	31,0	0,0	31,0						
6 Voies navigables (VNF)	100,0	50,0	100,0	50,0	68,0	44,0	68,0	88,0	0,0	50,0	0,0	50,0						
7 Entretien portuaire (203)	50,0	40,0	50,0	40,0	45,0	32,0	90,0	80,0	0,0	10,0	0,0	10,0						
8 Outre-mer accélér. CPER et FEI (123)	125,0	95,0	125,0	85,0	116,0	95,0	92,8	100,0	0,0	100,0	0,0	85,0						
9 Investissements territoriaux	49,8	124,8	44,8	112,8	32,0	96,0	64,3	76,9	3,6	18,6	1,5	8,3						

	2009								2010								2009 et 2010	
	Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Consommation finale totale	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>10 Agriculture durable - efficacité énergétique (154)</i>	30,0	22,0	30,0	14,6	30,0	1,0	100,0	4,5	0,0	15,4	0,0	15,4						
<i>11 Santé - Hôpitaux psychiatriques (FMESPP)</i>	70,0	70,0	70,0	45,0	56,0	20,0	80,0	28,6	0,0	25,0	0,0	25,0						
<i>12 AFITF</i>	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
<i>13 Equipement numérique d'écoles rurales (214)</i>	67,0	67,0	67,0	50,0	54,0	49,0	80,6	73,1	0,0	17,0	0,0	17,0						
<i>14 INRAP</i>	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
<i>15 Plan numérique "serious gaming web 2.0" (192 et 172)</i>	50,0	50,0	50,0	5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	45,0	0,0	45,0						
<i>02 Enseignement supérieur et recherche</i>	691,0	605,0	675,0	529,6	558,0	374,0	80,8	61,8	16,0	201,4	16,0	201,4		130,3		64,7	558,0	504,3
<i>1 Etudes Opération Campus et PPP (150 et universités)</i>	75,0	75,0	59,0	59,0	1,0	1,0	1,3	1,3	16,0	16,0	16,0	16,0						
<i>2 Mises en sécurité et travaux lourds de rénovation et accessibilité</i>	220,0	194,0	220,0	167,0	171,0	127,0	77,7	65,5	0,0	43,0	0,0	43,0						
<i>3 Désamiantage et mise en sécurité de Jussieu (150)</i>	0,0	10,0	0,0	10,0		10,0		100,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
<i>4 Contrats de plan Etat-régions 00-06 et contrats de projets 07-13</i>	140,0	140,3	143,1	130,3	157,0	135,0	112,1	96,3	0,0	33,3	0,0	33,3						
<i>5 Logement étudiant</i>	30,0	29,8	26,9	29,8	23,0	9,0	76,7	30,3	0,0	16,7	0,0	16,7						

	2009								2010								2009 et 2010	
	Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Consommation finale totale	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
6 TGIR, flotte océanographique et fonds démonstrateurs (EPST EPIC et 172)	46,0	46,0	46,0	46,0	33,0	17,0	71,7	37,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
7 Nanotechnologies (CEA et ANR)	70,0	70,0	70,0	47,6	63,0	33,0	90,0	47,1	0,0	22,4	0,0	22,4						
8 Technologies de défense (144)	110,0	40,0	110,0	40,0	110,0	42,0	100,0	105,0	0,0	70,0	0,0	70,0						
03 Equipements de défense et de sécurité	1 390,0	825,0	1 390,0	825,0	1 402,0	821,0	100,9	99,5	0,0	700,0	0,0	700,0		489,7		70,0	1 402,0	1 310,7
1 Equipements de défense	1 290,0	725,0	1 290,0	725,0	1 307,0	726,0	101,3	100,1	0,0	700,0	0,0	700,0						
2 Equipements de véhicules de la police et de la gendarmerie	100,0	100,0	100,0	100,0	95,0	95,0	95,0	95,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
04 Patrimoine	638,2	494,2	638,2	491,0	531,0	395,0	83,2	79,9	1,4	148,7	1,4	148,7		87,8		59,1	531,0	482,8
1 Patrimoine du ministère de la justice	80,0	56,0	80,0	54,3	67,0	49,0	83,8	87,5	0,0	25,8	0,0	25,8						
2 Patrimoine du ministère de la Culture	101,5	81,5	101,5	80,0	94,0	69,0	92,6	84,7	1,1	22,6	1,1	22,6						
3 Immobilier de la défense (212)	220,0	220,0	220,0	220,0	215,0	211,0	97,7	95,9	0,0	0,0	0,0	0,0						
4 Etat exemplaire	236,7	136,7	236,7	136,7	155,0	66,0	65,5	48,3	0,3	100,3	0,3	100,3						
TOTAL	4 101,0	2 972,0	4 080,1	2 727,0	3 656,0	2 392,0	89,1	80,5	21,0	1 699,1	18,9	1 673,7		890,6		52,4	3 656,0	3 282,6
Programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi »																		
01 Financement des PME	1 040,0	1 040,0	850,0	850,0	850,0	850,0	81,7	81,7	10,0	10,0	10,0	10,0		0,0		0,0	850,0	850,0
1 Augmentation des capacités d'intervention OSEO et AFD	840,0	840,0	840,0	840,0	840,0	840,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0						

	2009								2010								2009 et 2010	
	Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Consommation finale totale	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>2 Augmentation des capacités d'intervention de la SIAGI</i>																		
<i>3 Fonds de sécurisation du crédit inter-entreprises</i>	200,0	200,0	10,0	10,0	10,0	10,0	5,0	5,0	10,0	10,0	10,0	10,0						
02 Avances versées sur les marchés publics de l'Etat		496,5		496,2		483,0		97,3	0,0	0,0	0,0	0,0					0,0	483,0
03 Aide au remplacement de véhicules anciens	600,5	600,5	532,0	531,9		514,0	0,0	85,6	669,0	670,0	669,0	669,1		669,1		99,9	0,0	1 183,1
04 Aide à l'embauche dans les TPE	535,0	535,0	535,0	368,1		200,9	0,0	37,6	79,6	246,5	79,6	246,5		174,1		70,6	0,0	375,0
06 FSI	2 940,0	2 940,0	2 940,0	2 940,0	1 160,0	1 160,0	39,5	39,5	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0			1 160,0	1 160,0
07 Distribution de CESU	300,0	300,0	300,0	276,0		274,9	0,0	91,6	0,0	24,0	-61,0	-37,0		0,0		0,0	0,0	274,9
05 Politiques actives de l'emploi	1 300,0	1 300,0	1 221,8	1 177,0	834,6	795,9	64,2	61,2	1 815,1	1 844,3	1 842,4	1 887,3	1 611,0	1 615,5	88,8	87,6	2 445,5	2 411,4
TOTAL	6 715,5	7 212,0	6 378,8	6 639,2	2 844,6	4 278,7	42,4	59,3	2 573,7	2 794,9	2 540,0	2 775,9	1 611,0	2 458,7	62,6	88,0	4 455,5	6 737,4
TOTAL HORS FSI	3 775,5	4 272,0	3 438,8	3 699,2	1 684,6	3 118,7	44,6	73,0	2 573,7	2 794,9	2 540,0	2 775,9	1 611,0	2 458,7	62,6	88,0	3 295,5	5 577,4
Programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité »																		
01 Soutien à la construction et à l'accession sociale	410,0	219,0	240,0	142,6	102,6	29,6	25,0	13,5	180,0	190,4	180,0	177,4	46,1	38,4	25,6	20,2	148,7	68,0
<i>1 Parc locatif social (135 & 123)</i>	<i>360,0</i>	<i>169,0</i>	<i>190,0</i>	<i>109,3</i>	<i>95,1</i>	<i>26,4</i>	<i>26,4</i>	<i>15,6</i>	<i>180,0</i>	<i>173,7</i>	<i>180,0</i>	<i>160,7</i>	<i>26,0</i>	<i>20,6</i>	<i>14,4</i>	<i>11,8</i>	<i>121,1</i>	<i>47,0</i>
<i>2 Accession soc.- Pass foncier (135)</i>	<i>50,0</i>	<i>50,0</i>	<i>50,0</i>	<i>33,3</i>	<i>7,5</i>	<i>3,2</i>	<i>15,0</i>	<i>6,5</i>	<i>0,0</i>	<i>16,7</i>	<i>0,0</i>	<i>16,7</i>	<i>20,1</i>	<i>17,8</i>		<i>106,9</i>	<i>27,6</i>	<i>21,1</i>
02 Accélération de la rénovation urbaine (ANRU)	350,0	200,0	350,0	200,0	350,0	134,0	100,0	67,0	0,0	150,0	0,0	150,0		51,0		34,0	350,0	185,0

	2009								2010								2009 et 2010	
	Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Consommation finale totale	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
03 Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé (ANAH)	200,0	133,0	200,0	133,0	177,5	36,8	88,8	27,7	0,0	67,0	0,0	67,0	7,0	19,8	29,6	184,5	56,6	
04 Hébergement et structures d'accueil	242,0	242,0	222,0	190,3	205,1	158,1	84,7	65,3	20,0	51,7	20,0	51,7	34,6	67,0	205,1	192,7		
1 Humanisation struct. Héberg (135 et ANAH)	60,0	60,0	40,0	33,3	23,1	1,1	38,5	1,9	20,0	26,7	20,0	26,7						
2 Veille sociale (177)	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
3 Hébergements d'urgence (177)	61,7	61,7	61,7	61,7	61,0	61,0	99,0	99,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
4 Centres d'hébergement et de réinsertion sociale (177)	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
5 Renforcement et accompagnement vers et dans le logement (177)	12,0	12,0	12,0	12,0	12,8	12,8	106,1	106,1	0,0	0,0	0,0	0,0						
6 Intermédiation locative (177)	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0						
7 Dotation en capital de l'ADOMA	37,0	37,0	37,0	12,0	37,0	12,0	100,0	32,4	0,0	25,0	0,0	25,0						
8 Dotation exceptionnelle au titre de l'aide alimentaire (177)	20,1	20,1	20,1	20,1	20,0	20,0	99,4	99,4	0,0	0,0	0,0	0,0						
05 Prime de solidarité active	885,0	885,0	885,0	882,8	885,0	882,8	100,0	99,7	0,0	2,2	0,0	1,9	0,0	0,0	885,0	882,8		
06 Prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés	464,0	464,0	463,7	463,3	463,7	463,3	99,9	99,8	0,3	0,7	0,0	0,5	0,0	0,0	463,7	463,3		

	2009								2010								2009 et 2010	
	Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Crédits ouverts		Crédits transférés ou versés		Consommation finale		% consommation des crédits ouverts		Consommation finale totale	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
7 Revenu supplémentaire temporaire d'activité / RSTA (Outre-mer)	233,0	233,0	204,0	204,0	81,6	81,6	35,0	35,0	122,0	124,0	122,0	124,0			ND	ND	81,6	81,6
TOTAL	2 784,0	2 376,0	2 564,7	2 216,0	2 265,5	1 786,2	81,4	75,2	322,3	586,0	322,0	570,5	53,1	143,8	16,5	24,5	2 318,6	1 930,0
Total de la mission																		
TOTAL DE LA MISSION	13 600,5	12 560,0	13 023,6	11 582,1	8 766,1	8 456,9	64,5	67,3	2 917,0	5 079,9	2 880,9	5 020,1	1 664,0	3 493,0	57,0	68,8	10 430,1	11 950,0
TOTAL DE LA MISSION HORS FSI	10 660,5	9 620,0	10 083,6	8 642,1	7 606,1	7 296,9	71,3	75,9	2 917,0	5 079,9	2 880,9	5 020,1	1 664,0	3 493,0	57,0	68,8	9 270,1	10 790,0

Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes (notes d'exécution budgétaire pour 2009 et 2010 de la mission « Plan de relance de l'économie »)

Schématiquement, l'exécution a été la suivante :

- en 2009 comme en 2010, la **quasi-totalité** des crédits ont été transférés ou versés aux programmes destinataires ou aux opérateurs ;

- mais en **2009**, la consommation par ces derniers (7,3 milliards d'euros hors FSI) a été de l'ordre de seulement **75 %** des crédits ouverts (de 9,6 milliards d'euros) ;

- il a donc fallu ouvrir des crédits pour un montant d'autant plus important en **2010**, mais le taux de consommation des crédits ouverts a été encore relativement décevant, de l'ordre de seulement **70 %** (soit environ 3,5 milliards d'euros, pour des crédits transférés ou versés de 5 milliards d'euros).

Au total, les crédits consommés par leurs destinataires ont été de 10,8 milliards d'euros, dont 7,3 milliards d'euros (soit 65 %) en 2009 (hors FSI) et 3,5 milliards d'euros (soit 35 %) en 2010.

La sous-consommation des crédits de paiement ouverts constatée en 2010 est de 2,4 milliards d'euros, soit quasiment égale à celle constatée en 2009 (2,3 milliards d'euros). En revanche, si l'on considère que l'objectif initial était de dépenser en crédits de paiement le montant des autorisations d'engagement ouvertes en 2009, il n'y a pas de sous-exécution.

La répartition des dépenses dans le temps, décalée vers 2010 par rapport aux prévisions initiales, a légèrement réduit l'efficacité du plan de relance. Initialement, il était prévu de dépenser 10,7 milliards d'euros, dont 9,6 dès 2009 (montant des autorisations d'engagements et des crédits de paiement pour 2009), afin de soutenir l'activité alors que la France connaissait sa pire récession depuis la Seconde Guerre mondiale. Ce sont donc 90 % des dépenses qui auraient dû être réalisées en 2009. Mais si les dépenses effectives ont bien été de l'ordre de grandeur prévu (10,8 milliards d'euros), moins de 70 % (soit 7,3 milliards d'euros) ont concerné l'année 2009.

A. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE 25 % EN 2009 (SOIT 2,3 MILLIARDS D'EUROS SUR 9,9 MILLIARDS)

Comme on l'a indiqué plus haut, les crédits de paiement de la mission « Plan de relance de l'économie » ont été sous-exécutés en 2009 :

- 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.

B. UNE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DE 30 % EN 2010 (SOIT 1,6 MILLIARD D'EUROS SUR 5 MILLIARDS D'EUROS)

En **2010**, moins de 70 % des crédits de paiement ouverts ont été consommés – soit environ 3,5 milliards d'euros sur 5 milliards d'euros.

Sur le **1,6 milliard d'euros** de crédits de paiement non consommés :

- 0,8 milliard concerne le programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public », et plus particulièrement les infrastructures et équipements civils, dont la sous-consommation est massive. La Cour des comptes indique à ce sujet que « *la sous-consommation constatée sur les crédits [en provenance du programme 315] tient, pour l'essentiel, à l'action « Etat exemplaire » (crédits transférés au programme 309 par le programme 315), destinée notamment à réaliser des audits énergétiques ou des travaux d'amélioration/accessibilité dans des bâtiments de l'Etat* » ;

- les autres principaux domaines de sous-consommation concernent les « politiques actives de l'emploi », le soutien à la construction et à l'accession sociale et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (de l'ordre de 0,2 milliard d'euros dans chaque cas).

La consommation finale des crédits ouverts en 2010

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts	Consommation finale	Ecart
Programme 315 « Programme exceptionnel d'investissement public »			
01 Infrastructures et équipements civils	649,0	182,8	-466,2
02 Enseignement supérieur et recherche	201,4	130,3	-71,1
03 Equipements de défense et de sécurité	700,0	489,7	-210,3
04 Patrimoine	148,7	87,8	-60,9
TOTAL	1 699,1	890,6	-808,5
Programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi »			
01 Financement des PME	10,0	0,0	-10,0
02 Avances versées sur les marchés publics de l'Etat	0,0	0,0	0,0
03 Aide au remplacement de véhicules anciens	670,0	669,1	-0,9
04 Aide à l'embauche dans les TPE	246,5	174,1	-72,4
06 FSI	0,0	0,0	0,0
07 Distribution de CESU	24,0	0,0	-24,0
05 Politiques actives de l'emploi	1 844,3	1 615,5	-228,9
TOTAL	2 794,9	2 458,7	-336,2
Programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité »			
01 Soutien à la construction et à l'accession sociale	190,4	38,4	-152,0
1 Parc locatif social (135 & 123)	173,7	20,6	-153,1
2 Accession soc.- Pass foncier (135)	16,7	17,8	1,2
02 Accélération de la rénovation urbaine (ANRU)	150,0	51,0	-99,0
03 Lutte contre l'habitat indigne et rénovation thermique du parc privé (ANAH)	67,0	19,8	-47,2
04 Hébergement et structures d'accueil	51,7	34,6	-17,1
05 Prime de solidarité active	2,2	0,0	-2,2
06 Prime aux familles modestes ayant des enfants scolarisés	0,7	0,0	-0,7
07 Revenu supplémentaire temporaire d'activité / RSTA (Outre-mer)	124,0	ND	-
TOTAL	586,0	143,8	-442,2
Ensemble de la mission			
TOTAL DE LA MISSION	5 079,9	3 493,0	-1 586,9

Source : commission des finances du Sénat, d'après la Cour des comptes (notes d'exécution budgétaire pour 2009 et 2010 de la mission « Plan de relance de l'économie »)

III. UN IMPACT ÉCONOMIQUE DU PLAN DE RELANCE MALGRÉ TOUT CONCENTRÉ SUR 2009

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 conçu 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 moyens. Le seul véritable indicateur de résultat, macroéconomique, est le nombre d'emplois créés ou sauvegardés, retenu pour chacun des trois programmes.

Du fait de leur faible montant, **les mesures du plan de relance en vigueur en 2010 ont nécessairement eu un impact économique peu significatif**. Elles ont en effet été de l'ordre de 7,7 milliards d'euros, dont seulement 3,6 milliards (soit moins de 0,2 point de PIB) – correspondant en quasi-totalité à la présente mission – provenant de mesures de « relance keynésienne ». L'impact de ces mesures sur le PIB a donc été de **l'ordre de 0,1 ou 0,2 point** au maximum.

En ce qui concerne l'année **2009**, la commission des finances juge crédible l'estimation du Gouvernement, de **0,6 point de PIB**. Elle considère en revanche que le nombre d'emplois créés ou sauvegardés a vraisemblablement été de l'ordre de **80 000**, et non de 250 000 à 480 000, comme cela résulterait des estimations publiées par le Gouvernement. Ces analyses ont été développées l'année dernière dans la contribution du rapporteur spécial au rapport¹ relatif à la loi de règlement pour 2009.

¹ Rapport n° 587 (2009-2010) du 29 juin 2010.

MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »

M. François Marc, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2010	340
A. UNE MISSION PLUS HOMOGENE MAIS QUI CONSERVE D'IMPORTANTES SPÉCIFICITÉS	340
1. <i>Une architecture stabilisée depuis 2008</i>	340
2. <i>Une cohérence qui reste perfectible</i>	341
B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010.....	342
1. <i>Une exécution qui révèle une sous-consommation importante des crédits pour les deux programmes de la mission</i>	342
2. <i>... et permet de respecter la programmation pluriannuelle</i>	343
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN PROGRÈS	344
1. <i>Des indicateurs à parfaire</i>	344
2. <i>Des résultats qui connaissent une certaine amélioration</i>	344
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	344
A. PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »	344
1. <i>L'exécution (304,83 millions d'euros en CP)</i>	344
2. <i>Un programme dont la performance devra se confirmer</i>	345
B. PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »	346
1. <i>L'exécution (58,26 millions d'euros en CP)</i>	347
2. <i>Un dispositif de suivi de la performance qui s'améliore</i>	348

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2010

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. La mission « Politique des territoires » 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 puis par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT) ;

- 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 peine 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 poids des dépenses fiscales rattachées à la mission, supérieur aux crédits budgétaires de cette dernière, est à souligner.

Les dépenses fiscales de la mission en baisse en 2010

Le montant des dépenses fiscales de la mission, toutes rattachées au PICPAT et réparties entre une trentaine de dispositifs, est évalué à 491 millions d'euros dans le RAP 2010, dont 392 millions d'euros pour les impôts d'Etat et 99 millions d'euros pour les impôts locaux, soit une baisse de 342 millions d'euros par rapport à l'évaluation fournie dans le RAP 2009 (à ces montants, il faudrait ajouter le coût des sept 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). Cette tendance devrait se confirmer en 2011, le PAP 2011 évaluant ainsi le coût des dépenses fiscales du programme à 408 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial réitère les interrogations dont il a fait état concernant le « saupoudrage » que représentent ces dépenses fiscales et les effets qui peuvent en être attendus. Il rejoint le rapport d'octobre 2010 du Conseil des prélèvements obligatoires « Entreprises et "niches" fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux » qui regrettait que « les dispositifs fiscaux en faveur de l'aménagement du territoire soient d'une efficacité incertaine ».

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 5 milliards d'euros, soit dix fois les enjeux financiers de la mission¹.**

B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010

1. Une exécution qui révèle une sous-consommation importante des crédits pour les deux programmes de la mission...

En 2010, la mission « Politique des territoires » a consommé **65,55 % des autorisations d'engagement (AE) et 85,36 % des crédits de paiement (CP) ouverts pour l'exercice**, fonds de concours (FDC) inclus². Le niveau de ces taux d'exécution, nettement **inférieurs à ceux qui avaient été enregistrés pour les exercices 2009 et 2008**, est assez proche pour les deux programmes de la mission, PICPAT et PITE, malgré leur poids inégal en son sein, comme l'indique le tableau suivant.

L'exécution de la mission par programme en 2009

(en millions d'euros)

Programmes	AE			CP		
	Crédits ouverts	Exécution	Ecart	Crédits ouverts	Exécution	Ecart
112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »	359,93	230,55	- 129,38 (36 %)	343,87	304,83	- 39 (11,35 %)
162 « Interventions territoriales de l'Etat »	66,56	49,00	- 17,56 (26,38 %)	81,48	58,26	- 23,22 (28,49 %)
Total pour la mission	426,50	279,57	- 146,93 (34,45 %)	425,35	363,09	- 62,26 (14,63 %)

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

Ce phénomène de sous-exécution s'explique toutefois par **des facteurs spécifiques à chaque programme** :

- pour le PICPAT, deux facteurs méritent d'être remarqués. D'une part, la **crise économique** aurait réduit la capacité des entreprises bénéficiaires de la prime d'aménagement du territoire (PAT) à financer leurs programmes

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 2011 a ainsi évalué à 5,15 milliards d'euros l'ensemble des crédits destinés à la politique d'aménagement du territoire.

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. Cf. Infra.

de développement, ce qui les aurait donc conduites à différer leurs investissements, condition de versement des aides. D'autre part, le **dispositif d'accompagnement des territoires affectés par le redéploiement des armées** enregistre un retard conséquent, en raison des délais nécessaires à la contractualisation avec les collectivités concernées et à la mise en œuvre des opérations prévues ;

- pour le PITE, l'écart avec la prévision s'explique surtout par le **rattachement tardif de crédits de fonds de concours**, versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) au programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse.

2. ... et permet de respecter la programmation pluriannuelle

L'exécution 2010 doit être rapprochée de la programmation 2009-2012 de la mission « Politique des territoires »¹. A la différence de 2009, exercice au cours duquel le plafond de dépenses a été 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), **le phénomène de sous-exécution constaté en 2010 permet un respect du cadrage pluriannuel**. Ainsi des marges sous les plafonds sont observées en AE comme en CP (70 millions d'euros pour les AE et 17 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	350	372,5	378	322
Exécution	402	280	-	524,5	363	-
Écart exécution/programmation	+22	-70	-	+ 54,5	-17	-

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » 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 se félicite du respect de cette trajectoire, d'autant que, selon la Cour des Comptes, l'écart qui demeure en AE s'explique surtout par **deux bases de référence distinctes**².

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

² Selon sa note d'exécution budgétaire pour 2010, le PLF 2011 utilise en effet le périmètre courant de la mission tandis que la programmation 2011-2013 a recours au périmètre constant.

C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN PROGRÈS

1. Des indicateurs à parfaire

En 2010, les deux programmes de la mission « Politique des territoires » totalisaient **treize indicateurs de performance**, contre quatorze en 2009 et dix-huit en 2008. Chacun des deux programmes présente quelques insuffisances en matière de suivi de la performance, comme on le verra plus loin lors de l'analyse de chaque programme. La question de la **pertinence des objectifs et des indicateurs** doit en particulier être posée.

2. Des résultats qui connaissent une certaine amélioration

Sur la totalité des indicateurs et sous-indicateurs, **40 % ont atteint en 2010 les objectifs fixés** (soit six sur un total de quinze), le taux n'étant que de 14 % en 2009. Votre rapporteur spécial salue l'effort fourni mais s'interroge toutefois avec la Cour des Comptes sur la possibilité d'**inscrire davantage les indicateurs dans une véritable logique de performance**.

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 (304,83 millions d'euros en CP)

En 2010, le programme 112 a consommé **230,55 millions d'euros en AE** et **304,83 millions d'euros en CP**, crédits ouverts par la voie de fonds de concours inclus. La **sous-consommation des crédits** affectés en 2010 au PICPAT est le **phénomène le plus notable de l'exercice**, à hauteur de 129,38 millions d'euros en AE et 39 millions d'euros en CP.

Les crédits du PICPAT par action en 2010

(en euros)

Actions	AE	CP
1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	147 800 543	136 592 919
2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »	168 850 813	176 817 898
4 « Instruments de pilotage et d'étude »	26 742 127	26 742 127
Total des crédits prévus en LFI	343 393 483	340 152 944
Ouverture par FDC et ADP	+ 226 333	+ 226 333
Ouvertures/annulations hors FDC	+ 16 315 248	+ 3 490 630
Total des crédits ouverts	359 935 064	343 869 907
Total des crédits consommés	230 553 497	304 832 258

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 satisfaisante par la « justification au premier euro » figurant dans le RAP 2010 de la mission annexé au présent projet de loi de règlement.

Votre rapporteur spécial relève cependant que la mise en œuvre du **dispositif d'accompagnement des territoires affectés par le redéploiement des armées doit s'accélérer** et que le **mode de fonctionnement de la PAT**, déjà problématique en temps normal, a des effets aggravés dans un contexte de crise économique¹, ce qui devrait conduire à la remanier.

2. Un programme dont la performance devra se confirmer

En 2010, la performance du PICPAT reste mesurée par **trois objectifs**, dont la réalisation a été mesurée par **huit indicateurs** au total (soit un de moins qu'en 2009). Au vu des résultats enregistrés, les progrès sont notables puisque le bilan s'établit comme suit² : 38 % des indicateurs du programme présentent des résultats supérieurs ou égaux à la prévision contre 22 % en 2009.

¹ Trois facteurs ralentissent le rythme des engagements : 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.

² Pour ces calculs, les indicateurs valent pour 1 et sont comparées les colonnes « 2010 Prévision PAP 2010 » et « 2010 Réalisation ».

Indicateurs de performance du programme 112

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	3	0
Objectif 2	1	2	0
Objectif 3	2	0	0
Total	3	5	0
%	37%	63%	0%

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

L'objectif 1 « **soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires** » n'a été atteint pour aucun des trois 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 dans deux cas sur trois inférieurs aux cibles.

Enfin, l'objectif 3 « **concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire** » est atteint en 2010, après les progrès constatés depuis trois ans 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 »).

Votre rapporteur spécial remarque que **la stratégie de performance** retracée par le RAP continue de ne correspondre qu'à **une partie des actions du PICPAT**¹. Les contrats de projets Etat-régions (CPER) échappent par exemple à son champ.

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.

¹ Il convient 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.

Les actions composant initialement le PITE y avaient été inscrites pour une période limitée à trois années (2006 à 2008), mais cette inscription était reconductible. De fait, depuis 2009 l'existence du PITE est maintenue, 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, et au sujet duquel votre rapporteur spécial réalise en 2011 un contrôle budgétaire ;

- **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.

1. L'exécution (58,26 millions d'euros en CP)

En 2010, l'exécution du PITE a conduit à une consommation de **49 millions d'euros en AE** (contre 71,7 millions d'euros en 2009 et 113,1 millions d'euros en 2008) et de **58,26 millions d'euros en CP** (contre 103,8 millions d'euros en 2009 et 101,6 millions d'euros en 2008). La baisse des crédits ouverts et des crédits consommés année après année se conjugue en outre à un **phénomène spécifique de sous-exécution en 2010** : seuls 73,61 % des AE ont été engagées et 71,50 % des CP ont été mandatés (contre plus de 99 % des AE et des CP en 2009, 79 % des AE et 99 % des CP en 2008 et 99 % des AE et des CP en 2007).

Les crédits du PITE par action en 2010

(en euros)

Actions	AE	CP
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	2 706 292	9 197 761
4 « PEI en faveur de la Corse »	28 581 502	18 775 624
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin »	4 780 003	5 131 315
8 « Plan chlordécone en Guadeloupe et Martinique »	2 913 781	2 918 399
Total des crédits prévus en LFI	38 981 478	36 023 099
Ouverture par FDC et ADP	+ 21 000 000	+ 40 000 000
Ouvertures/annulations de crédit hors FDC	+ 6 583 806	+ 5 461 673
Total des crédits ouverts	66 565 284	81 484 772
Total des crédits consommés	49 018 078	58 265 125

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

Le **rattachement tardif de crédits de fonds de concours**, en particulier ceux versés par l'AFITF au PEI en faveur de la Corse, serait d'après le RAP 2010 l'explication principale de cette situation¹. Les réponses du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration au questionnaire de votre rapporteur spécial sont plus précises : « *les opérations dans le domaine des infrastructures de transport prévues au PEI (...) ont connu en effet en 2010 un net ralentissement suite à la mise en place du nouvel exécutif de la collectivité territoriale de Corse et au délai de redéfinition de ses priorités en matière de transport, en accord avec les deux conseils généraux de Corse* ».

2. Un dispositif de suivi de la performance qui s'améliore

En 2010, la performance du PITE est mesurée par un objectif par action, soit **quatre objectifs**, dont la réalisation a été mesurée par **sept indicateurs et sous-indicateurs** au total. Votre rapporteur spécial salue l'introduction en 2010 d'un volet performance pour l'action 8 « plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe », inscrite au PITE en 2009.

¹ Le PITE a bénéficié en 2010 de FDC représentant la moitié de la dotation en AE et 110 % de la dotation en CP, soit 21 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP. 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.

Pour ce qui concerne les résultats eux-mêmes¹, **57 % des indicateurs présentent des résultats inférieurs à la prévision**. Pour mémoire, il s'agissait de **la totalité des indicateurs du programme en 2009**.

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	1	0	0
Objectif 3	2	0	0
Objectif 4	0	2	0
Total	3	4	0
%	43%	57%	0%

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

L'action 1 « **Eau – Agriculture en Bretagne** » continue d'enregistrer des résultats décevants. D'une part, le pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates est passé de 14 % en 2009 à 15 % en 2010, loin de la cible de 7 %. D'autre part, le pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen, prévu à hauteur de 100 %, s'établit à 82 % (contre 72 % en 2009).

Par ailleurs, le taux d'avancement moyen des projets relatif au **PEI en faveur de la Corse**, s'établit à 51,96 %, contre un objectif de 50 % (42 % en 2009 contre un objectif de 60 %). Votre rapporteur spécial reste dubitatif face à cette baisse de la cible à atteindre qui permet à l'indicateur d'être satisfaisant. Il mentionne à nouveau qu'**il n'est pas admissible de mesurer la performance de cette action qui regroupe la majeure partie des crédits du PITE – à l'aune seule des délais de réalisation des projets**. L'indicateur, en effet, n'apporte aucune information sur les résultats concrets issus de cette mise en œuvre, aussi rapide soit-elle.

S'agissant des deux sous-indicateurs de l'action 3 relatifs à la surface des prairies dans la zone du **marais poitevin**, ils atteignent enfin les objectifs fixés par le PAP 2010, après avoir été en progression les années précédentes.

Enfin, les deux nouveaux sous-indicateurs de l'**action 8 « Plan chlordécone en Guadeloupe et Martinique »**, qui ont trait à la réalisation du programme de santé concernant les jardins familiaux, sont inférieurs aux cibles fixés. Mais le RAP 2010 montre que leurs progrès sur trois ans sont absolument remarquables, ce qui mérite d'être souligné.

¹ Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2010 Prévision PAP 2010 » et « 2010 Réalisation » présentées dans le RAP.

MISSION « POUVOIRS PUBLICS »

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur spécial

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION	351
A. UN PÉRIMÈTRE STABLE	351
B. SIX DOTATIONS BUDGÉTAIRES	351
II. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010 SOUS LE SIGNE DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES	352
A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : L'AN I DES NOUVELLES MODALITÉS D'ORGANISATION BUDGÉTAIRES	352
B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : L'EXÉCUTION À FLUX TENDUS D'UNE DOTATION GELÉE EN EUROS « COURANTS »	354
1. <i>L'Assemblée nationale, dans l'attente du rapport de vérification et d'apurement des comptes</i>	354
2. <i>Le Sénat, un budget maîtrisé en dépit d'un lourd programme de travaux</i>	355
3. <i>La Chaîne parlementaire, une année d'expansion soldée par un déficit</i>	356
C. LA DOTATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UN BUDGET GREVÉ PAR L'INTRODUCTION DES QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ	357
D. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : EN ATTENTE DE SA RELOCALISATION	360

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

La mission spécifique « Pouvoirs publics » a été créée en application 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). La présentation et les modalités de contrôle des crédits de cette mission présentent de nombreuses particularités.

A. UN PÉRIMÈTRE STABLE

L'annexe « Pouvoirs Publics » au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010 regroupe les crédits accordés à la **Présidence de la République** (501), à l'**Assemblée nationale** (511), au **Sénat** (521), aux **chaînes parlementaires** (541), au **Conseil constitutionnel** (531) et à la **Cour de justice de la République** (533).

Aucune dotation n'a été prévue en 2010 pour la **Haute Cour** (532). De même, aucun crédit n'a été inscrit dans la loi de finances initiale pour 2010 au titre des « **Indemnités des représentants français au Parlement européen** » (542). Votre rapporteur spécial rappelle que ces crédits avaient été intégrés à la mission « Pouvoirs publics »¹.

La réforme de l'Union européenne relative au statut des députés européens a rattaché au budget communautaire les indemnités des représentants français au Parlement européen, sauf les cas où le parlementaire demanderait à être rémunéré par l'une des deux assemblées. Deux d'entre eux ont opté pour le rattachement au budget de l'Assemblée nationale. Toutefois, aucune dotation supplémentaire n'a été nécessaire en 2010 car le solde des crédits initiaux permet de garantir leur rémunération jusqu'à la fin de la législature européenne de 2014. Cette dotation est donc en voie d'extinction.

B. SIX DOTATIONS BUDGÉTAIRES

En application de l'article 5 de la LOLF, les dotations relevant de la mission sont regroupées sous le titre 1 des charges budgétaires de l'Etat. Elles ont pour particularité d'être **présentées dans les documents budgétaires par dotations et non par programmes**.

¹ Ces indemnités avaient figuré jusqu'en 2005 au chapitre 37-92 du budget des charges communes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, puis lors d'un court transit, en 2006, au sein du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

En effet, 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* ». **Ces dotations ne font donc pas l'objet d'une évaluation de leur performance.**

En conséquence, leur exécution n'est pas retracée dans un rapport annuel de performances (RAP), mais dans une annexe. 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* ».

II. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2010 SOUS LE SIGNE DE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE : L'AN I DES NOUVELLES MODALITÉS D'ORGANISATION BUDGÉTAIRES

Les crédits consommés par la dotation 501 « Présidence de la République » en 2010 se sont élevés à **112 078 897 euros** en AE et en CP, faisant apparaître un **résultat positif** d'un montant de **454 803 euros**. Votre rapporteur spécial tient à souligner que **ce dernier est en augmentation constante depuis quatre ans**. En effet, l'excédent n'était que de 6 000 euros en 2007, 20 660 euros en 2008 et 222 536 euros en 2009.

Le résultat de 2010 correspond à une moindre dépense de 0,4 % par rapport au budget voté en loi de finances initiale pour 2010 qui avait par ailleurs été stabilisé en valeur. **La consommation des crédits est également stable par rapport à 2009¹.**

Exécution de la dotation de la présidence de la République en 2010

(en euros)

Dotation	Dotation prévue	Exécution	Résultat de gestion (crédits autorisés- exécution))
501 Présidence de la République	112 533 700	112 078 897	+ 454 803

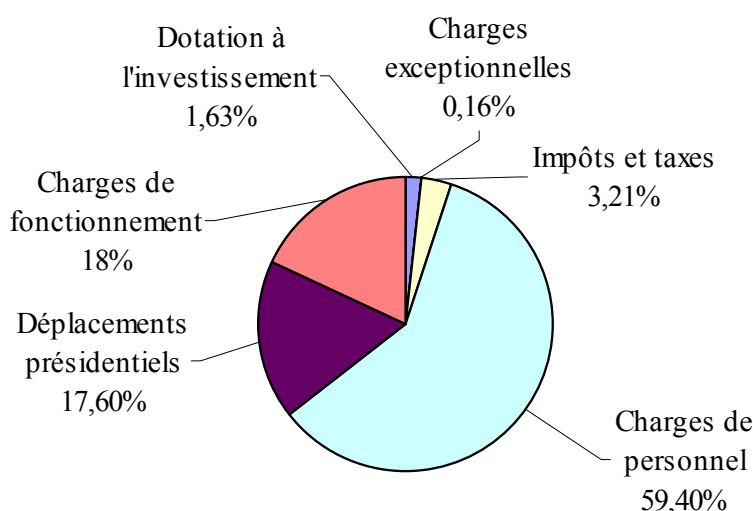
Source : annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010

Votre rapporteur spécial rappelle que l'exécution du budget 2010 constitue **le premier plein exercice d'une gestion soumise aux nouvelles règles de rationalisation budgétaire** et administrative en termes notamment

¹ Les dépenses en 2009 se sont élevées à 112 113 130 euros.

de procédures d'engagement, de mise en œuvre d'une comptabilité analytique, d'un contrôle de gestion et de mise en concurrence des fournisseurs....

Répartition des dépenses de la Présidence de la République en 2010



Source : d'après les données de l'annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010

Les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses du budget de la Présidence (59,4 %) pour un montant de 67 802 999 euros en 2010, avec une économie de 157 001 euros par rapport à la dotation prévue. Elles ne représentaient toutefois que 58,8 % du total des dépenses en 2009. Cette légère hausse provient principalement d'une opération comptable de régularisation à la demande de la Cour des comptes, réalisée pour tenir compte de la mise à disposition de la Présidence de personnels de France Télécom. Ces derniers ne sont donc plus considérés comme « prêtés » par France Télécom.

Nonobstant cette écriture comptable, il apparaît que les frais de personnel ont diminué de 0,72 % entre 2009 et 2010. **Les effectifs ont été réduits de 12,3 % sur la période 2008-2010**, pour atteindre 904 personnes au 31 décembre 2010. Cette politique de maîtrise de la masse salariale doit se poursuivre en 2011 puisque devrait être mis en œuvre un plan de réduction des effectifs de mai à décembre 2011, portant sur 5 % de l'effectif global et 10 % sur celui de l'intendance.

Quant aux **frais de fonctionnement courant**, ceux-ci se sont élevés à 20 301 462 euros, contre une prévision de 21 370 000 euros en loi de finances initiale pour 2010. Ils représentent **18 % du total des dépenses**.

Votre rapporteur spécial se félicite de la **réduction de ces charges de fonctionnement de 22 % sur le période 2008-2010**, grâce aux procédures de mise en concurrence des fournisseurs ainsi qu'à la généralisation des appels d'offres mise en œuvre depuis 2008. Ce poste de dépenses constituait 23 % de l'ensemble des dépenses en 2008.

Enfin, s'agissant des **déplacements, leur part dans les dépenses totales s'élève à 17,6 %**, soit une baisse de 2,4 points par rapport à 2009. Celle-ci s'explique par des mesures de rationalisation des coûts des déplacements visant à privilégier les déplacements les moins éloignés¹ et à réduire leur nombre².

B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES : L'EXÉCUTION À FLUX TENDUS D'UNE DOTATION GELÉE EN EUROS « COURANTS »

Si la LOLF ne prévoit pas de rapport annuel de performances (RAP) pour les dotations des assemblées parlementaires, il convient de souligner que des rapports internes retracent l'exécution du budget de l'Assemblée nationale et du Sénat. En effet, en vertu du principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires prévu par l'ordonnance du 17 novembre 1958³, la vérification de leurs comptes est confiée à une commission spéciale créée au sein de chaque assemblée.

1. L'Assemblée nationale, dans l'attente du rapport de vérification et d'apurement des comptes

A la date de rédaction de la présente contribution, 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, n'a toujours pas été déposé. Cette absence d'information ne permet donc pas à votre rapporteur spécial d'analyser l'exécution 2010 de la dotation de l'Assemblée nationale.

Il rappelle toutefois, qu'en vertu du principe d'autonomie financière des assemblées parlementaires, réaffirmé par le Conseil constitutionnel comme relevant du respect de la séparation des pouvoirs⁴, l'intégralité des dotations inscrites en loi de finances initiale leur sont versées et que les dépenses constatées sont égales aux crédits ouverts.

¹ Un seul voyage sur le continent américain a été effectué en 2010 contre cinq en 2009.

² Dix-sept voyages internationaux ont été effectués en 2010 contre vingt-six en 2009.

³ Cf. premier alinéa de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

⁴ Cf. considérant 25 de la décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 sur la loi organique relative aux lois de finances.

La dotation de 2010 a été demandée pour la troisième année consécutive au montant de **533 910 000 euros**, correspondant à une hausse de 0 % en volume et une baisse de 1,2 % en valeur.

2. Le Sénat, un budget maîtrisé en dépit d'un lourd programme de travaux

La dotation 521 allouée au Sénat regroupe **trois actions**, le Sénat en tant qu'entité institutionnelle, le Jardin du Luxembourg ainsi que le Musée du Luxembourg. Les missions institutionnelles du Sénat le conduisent sur une **session à siéger en moyenne près de 1 000 heures**¹ dont les deux tiers relèvent des travaux législatifs. Le Sénat adopte, en effet, entre 70 et 80 textes par an² après avoir examiné près de 8 000 amendements³.

Votre rapporteur spécial tient à rappeler que **le Sénat poursuit le processus de modernisation** de sa gestion budgétaire et comptable qu'il a initié **en 2002**. Conformément aux recommandations de la Cour des comptes sur la certification des comptes, il a décidé de faire appel au Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables afin de l'assister dans la mise en œuvre d'un nouveau référentiel comptable et l'examen des comptes dès 2007. Un nouveau règlement budgétaire et comptable a alors été adopté le 13 mai 2008. En outre, le rôle de la commission spéciale a été renforcé afin de l'autoriser à entreprendre des investigations et émettre des recommandations.

Le 16 mai 2011, le Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables a transmis son rapport à la commission spéciale, établissant que *« les comptes annuels présentent sincèrement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière du Sénat et le résultat de ses opérations pour l'exercice clos au 31 décembre 2010 établis conformément au référentiel comptable adopté »*.

Votre rapporteur spécial tient tout d'abord à faire observer que, **depuis 2008, la dotation est « gelée » en euros courants**.

Aux termes du rapport de la commission chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne du Sénat⁴, **les crédits disponibles au titre de 2010 sur la ligne consacrée à la mission institutionnelle** du Sénat se sont établis à 326 258 492,89 euros. En effet, le rapport précité mentionne⁵ que *« le budget consacré à la mission institutionnelle du Sénat a été arrêté à 323 818 600 euros, son financement étant assuré par la dotation de l'Etat, à*

¹ Source : service de la séance du Sénat.

² 78 pour la session 2009-2010 et 82 pour celle de 2010-2011 au 23 juin 2011.

³ 7 688 sur la session 2009-2010 et 7 935 sur celle de 2010-2011 au 23 juin 2011.

⁴ Cf. Rapport d'information n° 539 (2010-2011) de M. Gérard Miquel, fait au nom de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne, sur les comptes du Sénat de l'exercice 2010, déposé le 18 mai 2011.

⁵ Cf. page 9 du rapport.

hauteur de 315 400 600 euros, et par un prélèvement prévisionnel sur ressources propres de 8 418 000 euros. S'y sont ajoutés 2 441 392,89 euros de reports de crédits ouverts au titre des opérations pluriannuelles n'ayant pas été consommés en 2009, soit un budget initial total de 326 258 492,89 euros ».

Au total, les **dépenses**¹ relevant de la mission institutionnelle du Sénat se sont élevées en 2010 à **324 154 266,79 euros**, dégageant un **résultat positif de 2 104 226,10 euros**.

S'agissant plus particulièrement des **dépenses de fonctionnement** affectées à cette action, votre rapporteur spécial se félicite que leur taux d'exécution s'élève à 98,21 % principalement en raison de la maîtrise de la masse indiciaire.

Quant au budget du Jardin du Luxembourg, il a été fixé à 12 158 400² euros. Ses crédits ont été consommés à hauteur de 92,74 %. L'exécution dégage un excédent de 883 236,88 euros, en partie grâce à l'achèvement de travaux réalisés de manière anticipée sur 2009³ et d'une politique de revalorisation des redevances des différents concessionnaires du jardin à l'occasion des renouvellements de contrats⁴.

Enfin **le budget du Musée du Luxembourg de 136 500⁵ euros** enregistre un solde négatif de 81 118,42 euros qui résulte de dépenses non prévues lors de l'élaboration du budget de 2010⁶.

Votre rapporteur spécial tient toutefois à faire valoir que ce budget n'a cessé d'être substantiellement diminué ces dernières années en raison de l'achèvement des programmes de travaux de rénovation du bâtiment. Etabli à 1 216 000 euros en 2007, le budget était fixé à 810 000 euros en 2008 puis 478 000 euros en 2009 et enfin à 136 500 euros en 2010.

3. La Chaîne parlementaire, une année d'expansion soldée par un déficit

En l'absence de publication du rapport de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale et de sa chaîne parlementaire, votre rapporteur spécial évoquera brièvement

¹ Nettes de produits divers.

² Ce montant correspond à la dotation initiale de 12 156 900 complétée d'un transfert de crédit de 1 500 euros.

³ Le taux d'exécution des dépenses d'investissement du jardin est de 75,74 %. Les travaux de construction d'une serre de production horticole à Longpont sur Orge, prévus en 2010, ont été achevés en 2009.

⁴ Les produits hors dotation ont atteint 139 093,08 euros contre une prévision de 31 000 euros.

⁵ Dotation initiale votée en loi de finance pour 2010.

⁶ Correspondant au ravalement de la salle Caillebotte ainsi qu'aux honoraires d'avocats versés depuis la modification des modalités d'exploitation en délégation de service public en 2010.

l'exécution des comptes de Public Sénat, tels qu'ils sont présentés dans le rapport de vérification des comptes du Sénat pour 2010, précité.

L'année 2010 constitue une étape essentielle pour la chaîne à plusieurs égards. Elle a été marquée par la poursuite du déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT) qui **a accru l'exposition de la chaîne**. Fin 2010, 24 millions de foyers en étaient équipés. Public Sénat a également poursuivi sa politique de diffusion sur l'ensemble des canaux (satellite, câble, ADSL, Internet et téléphone mobile de troisième génération). Le 10 mars 2010, elle lançait son portail d'information politique et parlementaire. Cette stratégie a porté ses fruits puisque sa notoriété s'étend : sept téléspectateurs sur dix connaissent la chaîne et un sur deux la regarde, selon la dernière étude Médiamétrie de décembre dernier.

S'agissant de son organisation interne, Public Sénat a réaménagé la régie de production pendant l'été 2010. Elle a également conclu un accord d'entreprise le 25 novembre 2010.

L'exécution de la onzième dotation budgétaire de la chaîne s'est toutefois révélée **déficitaire à hauteur de 538 926 euros**. Ce déficit s'explique par un résultat d'exploitation négatif de 1 422 121 euros, en raison de dotations d'amortissement (966 091 euros) générées par l'achat d'équipements¹ ainsi que d'une provision pour risque de 547 000 euros liée au possible assujettissement fiscal de la société aux dispositions prévues par la loi de finances pour 2009², au titre de 2009 et 2010. Il convient de souligner que le résultat sans cette provision aurait été positif.

C. LA DOTATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL : UN BUDGET GREVÉ PAR L'INTRODUCTION DES QUESTIONS PRIORITAIRES DE CONSTITUTIONNALITÉ

Les crédits du Conseil constitutionnel se déclinent en cinq actions qui peuvent être analysées selon deux catégories de dépenses. D'une part, certaines charges sont liées au cœur des missions de l'institution, c'est-à-dire au contrôle de la norme³ ainsi qu'au contentieux électoral⁴ et, plus indirectement, aux relations extérieures⁵.

¹ Sa contrepartie a été comptabilisée en produits exceptionnels par voie de reprise de subventions d'investissement.

² Cf. article 55 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoyant l'affectation directe au Centre national de la cinématographie (CNC) du produit des taxes, prélèvements fiscaux et autres ressources servant à financer le soutien aux industries cinématographiques, audiovisuelles, vidéographiques et multimédia à partir du 1^{er} janvier 2009.

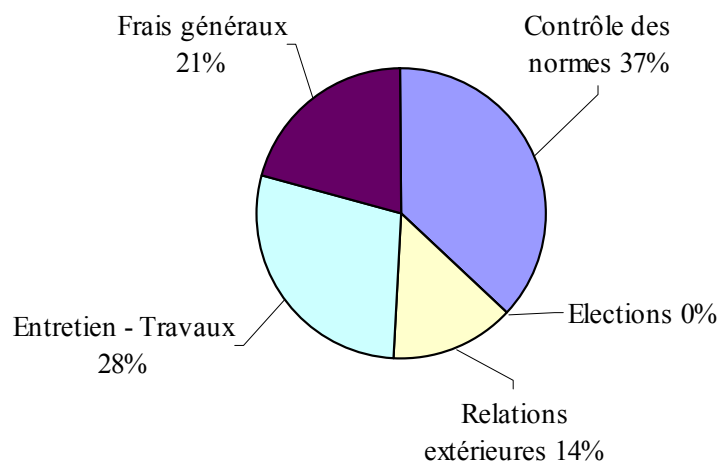
³ Le montant de la dotation consommée s'élève à 3 889 368 euros, soit un déficit de 252 008 euros.

⁴ Aucun frais n'a en revanche été engagé au titre du contentieux électoral.

⁵ Le montant de la dotation consommée s'établit à 1 480 124 euros, soit une surconsommation de 143 684 euros.

D'autre part, le Conseil bénéficie d'un budget de fonctionnement au titre des frais d'entretien et travaux¹ ainsi que des frais généraux².

Répartition des dépenses du Conseil constitutionnel



Source : d'après les données de l'annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010

La consommation des crédits en 2010 est constante par rapport à 2009. Les dépenses du Conseil se sont élevées en 2009 à 10 699 719 euros contre 10 560 717,02 euros en 2010.

En revanche, on observe que, **par rapport à la dotation prévue en loi de finances initiale,** l'exécution budgétaire en 2010 fait apparaître une **sous-consommation de l'ordre de 9,2 %**, alors que la dotation votée pour 2010 était déjà en baisse de 6,6 % par rapport celle de l'année précédente.

Exécution de la dotation du Conseil Constitutionnel en 2010

(en euros)

Dotation	Dotation prévue	Exécution	Résultat de gestion (crédits autorisés- exécution)
531 Conseil constitutionnel	11 633 400,00	10 560 717,02	+ 1 072 682,98

Source : annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010

¹ Les dépenses se fixent à 3 003 577 euros, soit un excédent de 1 890 023 euros.

² Les crédits consommés s'élèvent à 2 187 647 euros au lieu des 1 766 000 prévus pour 2010, soit un déficit de 421 647 euros.

Votre rapporteur spécial observe que le Conseil Constitutionnel a dû faire face à des charges imprévues, en raison de la mise en œuvre de la nouvelle procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Cette dernière a conduit en 2010 à des dépenses supplémentaires relatives à l'acquisition d'outils spécifiques à leur traitement ainsi qu'à des séances de formation et à l'édition d'un DVD pédagogique en partenariat avec l'École de la magistrature et le Centre national des barreaux¹.

La question prioritaire de constitutionnalité

La question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a été mise en œuvre le 1er mars 2010. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution, tout justiciable peut contester la constitutionnalité d'une disposition législative, à l'occasion d'une instance devant une juridiction administrative ou judiciaire, au titre de la violation de ses droits et libertés garantis par la Constitution.

La question est posée en première instance, en appel ou en cassation. Elle doit être écrite et motivée. Elle fait l'objet d'un double filtre par la juridiction de fond puis par la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat préalablement à la saisine du Conseil constitutionnel.

On dénombrait environ 2 000 QPC au 28 février 2011, selon le Conseil constitutionnel, qui ont été posées en première instance et en appel. Leurs objets sont très divers : la détention douanière, la taxe sur l'électricité, l'hospitalisation sans consentement ou encore les noms de domaine sur Internet.

Source : Cour d'appel de Paris

En terme d'effectifs, après s'être appliqué très scrupuleusement le principe du non-renouvellement d'un agent pour deux sortants², le Conseil constitutionnel a engagé six collaborateurs afin de faire face à ses nouvelles missions, ce qui a engendré un surcoût de 112 047,79 euros au titre des frais généraux et 416 443,17 euros, toutes actions confondues.

La création des questions prioritaires de constitutionnalité a également eu un impact sur les dépenses de travaux en 2010. Votre rapporteur spécial rappelle que le Conseil s'est engagé depuis 2006 dans la voie de la rénovation du bâtiment qui l'abrite. Or, la mise en œuvre de la nouvelle procédure de QPC a modifié le programme des travaux de l'année 2010, conduisant à reporter certains d'entre eux à 2011 et en anticiper d'autres sur 2010. Ainsi la restauration des façades de la cour d'honneur s'est accompagnée en 2010 de la création d'une entrée secondaire et de salles destinées à la mise en œuvre de la QPC (« chantier Thémis »). Ces nouvelles salles destinées au public et aux avocats ont amené le Conseil à engager de façon anticipée des crédits pour un total de 534 636,47 euros. En revanche, la

¹ Au total, la prévision de dépenses dans le cadre de l'action « Contrôle des normes » a été dépassée de 6,93 % et de 10,75 % s'agissant des frais de relations extérieures, soit au total 395 692 euros.

² Une diminution de près de 15 % des effectifs a été constatée entre 2004 et 2008, passant ainsi de 59 à 51.

consommation des crédits relatifs à l'aménagement des locaux affectés à l'élection présidentielle prévue pour 2010 a été différée sur 2011, date d'achèvement des travaux et donc de la facturation.

Au total, le Conseil constitutionnel fait observer dans l'annexe au projet de loi de règlement, qu'en raison des dépenses supplémentaires engendrées en 2010 par la mise en place des QPC et du report de certaines charges, **le résultat de gestion est, en réalité, déficitaire pour un montant de 526 560,69 euros.**

Ce déficit est, en partie, pris en charge pour un montant de 123 210,73 euros correspondant pour l'essentiel aux précomptes des tickets restaurants et des remboursements de prêts sociaux aux personnels ainsi qu'au versement des contributions de l'Ecole nationale de la magistrature et du Centre national des barreaux, à l'édition du DVD... Le reste est financé par le fonds de roulement dans l'attente du versement de la dotation annuelle.

D. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE : EN ATTENTE DE SA RELOCALISATION

Votre rapporteur spécial observe qu'en 2010, l'exécution budgétaire de la dotation 533 fait apparaître une **sous-consommation des crédits de paiement de l'ordre de 5,44 %** par rapport à la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2010. Les dépenses constatées en 2010 s'élèvent à 890 336 euros¹.

Exécution de la dotation de la Cour de justice de la République en 2010

(en euros)

Dotation	Dotation prévue	Exécution	Résultat de gestion <i>(crédits autorisés- exécution)</i>
533 Cour de justice de la République	941 595	890 336	+ 51 259

Source : annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010

Votre rapporteur spécial insiste sur la difficulté d'apprécier l'exécution de la dotation de la Cour en raison de son mode de fonctionnement atypique. Juridiction spécialisée pour les crimes et délits commis par les

¹ *En comparaison avec l'exécution 2009 et non la prévision pour 2010, la consommation des crédits est en hausse de 21,7 %. Cette augmentation s'explique notamment par les indemnités des magistrats (+ 60 000 euros) dues au titre de l'activité de la Cour l'an dernier ainsi que par le renouvellement du matériel de bureau (+ 13 000 euros) et du matériel informatique (+ 9 000 euros).*

membres du Gouvernement « dans l'exercice de leurs fonctions »¹, celle-ci doit pouvoir faire face à un pic éventuel d'activités.

En l'absence de développement joint à l'unique tableau récapitulatif des prévisions et de l'exécution 2010, il apparaît que l'excédent de crédits est issu :

- du désengagement de 75 000 euros en cours et en fin d'exercice sur la ligne « frais de justice », dotée de 80 000 euros en loi de finances initiale ;

- de la baisse des indemnités des magistrats par rapport à la dotation² (126 358 euros au lieu de 143 000 euros inscrits) en raison de la diminution du nombre des séances par rapport à la prévision ;

- de la réduction des frais de véhicules de 20 000 euros à 10 295 euros, soit une consommation de 51,47 % de la dotation ;

- d'une renégociation des contrats d'accès internet qui a conduit la Cour à ne consommer en téléphone que 42,88 % de la dotation prévue (soit 10 292 euros au lieu de 24 000 euros) ;

- de la passation de contrats d'entretien moins onéreux que prévu ayant permis une économie de 2 118 euros sur une dotation de 6 000 euros ;

- de la diminution de 23,33 % des dépenses liées à l'énergie (gaz et électricité), soit 4 199 euros.

En outre, **votre rapporteur spécial prend acte d'une baisse du montant du loyer de 52 300 euros sur l'année 2010, lequel s'établit en 2010 à 475 000 euros** hors charges. En réponse aux questions de votre rapporteur spécial sur les modalités de ce désengagement, la direction du budget a indiqué que le bailleur AZUR GMF a diminué le montant du bail, tout en maintenant les termes et conditions du bail.

Cette négociation répond en partie aux interrogations de votre rapporteur spécial qui a souligné avec insistance ces quatre dernières années le poids financier que représente le loyer de la Cour dans son budget de fonctionnement. Son hébergement, 21 rue de Constantine, constitue plus de 57 % (charges comprises) de la dotation consommée en 2010 (y compris les charges locatives et de parking).

Par ailleurs, votre rapporteur a également soulevé **la question de la relocalisation de la Cour dans des locaux plus appropriés** faisant écho au constat de Nicole Bricq, rapporteure spéciale du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » dans un rapport d'information³ de 2009. Elle y déclarait que « [le] maintien [de la Cour de Justice de la République] 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

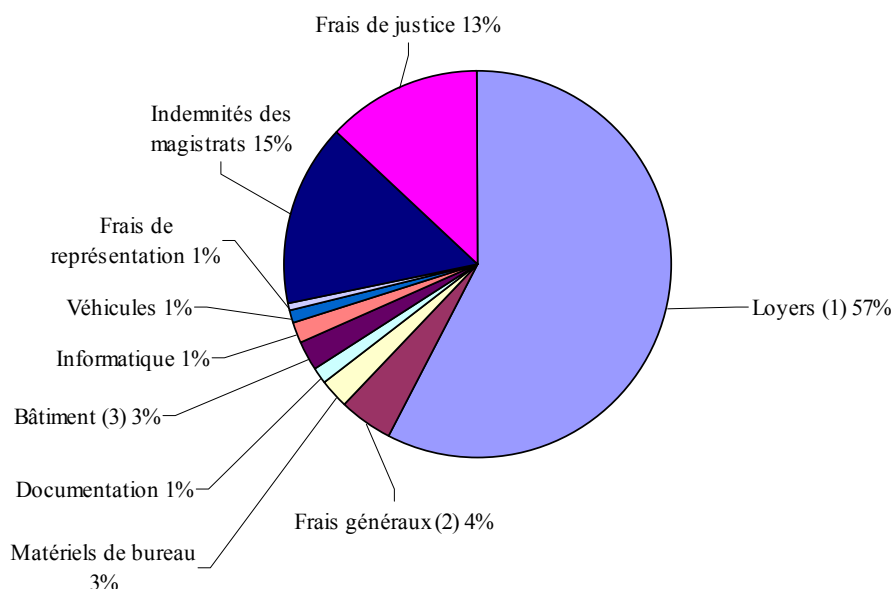
¹ Cf. article 68-2 de la Constitution.

² Ce poste est néanmoins en hausse par rapport à 2009.

³ Rapport d'information n° 510 (2008-2009) de Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances, « L'Etat locataire : une gestion à bâtir », déposé le 1er juillet 2009.

les séances de jugement où siègent les parlementaires qui en sont membres se tiennent nécessairement à l'extérieur de ses locaux, faute de place ».

Répartition des dépenses de la Cour de Justice en 2010



Source : d'après les données de l'annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010

(1) Les « loyers » comprennent les charges locatives.

(2) Les « frais généraux » comprennent l'énergie (gaz, électricité), l'eau, le téléphone et les frais postaux.

(3) Le bâtiment inclut les frais d'entretien, les maintenances des installations techniques, la sécurité des bâtiments et autres prestations.

C'est pourquoi, **votre rapporteur spécial a par ailleurs déposé¹ un amendement à titre indicatif de réduction** des crédits à hauteur de 200 000 euros, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. Patrick Ollier², ministre chargé des relations avec le Parlement a, alors déclaré lors de la séance du 2 décembre 2010 que « *La Cour de justice de la République devra trouver de nouveaux locaux, dont le loyer sera inférieur à 400 euros par mètre carré, dans l'attente de son déménagement au palais de justice, à partir de 2015, c'est-à-dire une fois que le tribunal de grande instance et le tribunal de police seront installés dans la future cité judiciaire des Batignolles. Avant cette date, une solution devra donc être trouvée* ».

En réponse aux interrogations de votre rapporteur spécial sur les suites à donner à cette déclaration, la direction du budget a rappelé que le ministre du budget avait pris l'attache du président de la Cour de justice de la République (CJR), Henri-Claude Le Gall. La relocalisation temporaire de la

¹ « Le montant du loyer de la CJR est très excessif. Chaque année, nous le disons et, chaque année, le statu quo perdure. Cette situation a donc conduit la commission des finances à adopter cet amendement d'humeur. »

² Cf. séance du jeudi 2 décembre 2010 de l'examen du projet de loi de finances pour 2011 : <http://www.senat.fr/seances/s201012/s20101202/s20101202019.html>.

Cour en attendant son transfert dans le futur palais de justice de Paris situé aux Batignolles a été abordée.

Dans un premier projet, la Cour devait occuper des locaux rue du Renard dans le quatrième arrondissement de Paris, à la suite du départ de la direction des affaires pénitentiaires pour le « second site du ministère de la Justice ». Le report de ce regroupement n'a cependant pas permis le déménagement de la Cour, rue du Renard. France Domaine a alors reçu mandat de négocier la prorogation du bail expirant le 29 août 2011 pour une durée supplémentaire n'excédant pas un an.

En conséquence, votre rapporteur spécial appelle de ses vœux une relocalisation rapide de la Cour dans des conditions satisfaisantes dès la fin du bail au plus tard courant 2012, en attendant le transfert définitif de la juridiction aux Batignolles dans les plus brefs délais.

MISSION « PROVISIONS »

M. Jean-Pierre Demerliat, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION : UNE MISSION SPÉCIFIQUE	365
A. UNE MISSION DESTINÉE À PARER AUX IMPRÉVUS.....	365
B. UNE MISSION SANS OBJECTIF DE PERFORMANCE	365
II. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DE 2010	366
A. LA NON BUDGÉTISATION DU PROGRAMME 551 : « PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES ».....	366
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>	367
2. <i>Un recours à la dotation pour faire face à des besoins de titre 2 : une utilisation qui doit rester exceptionnelle</i>	368

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**. 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 2010

La mission « Provisions » se présentait en 2010, 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, 72,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), et 58,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

S'agissant de l'utilisation des crédits de la mission, **votre rapporteur spécial s'associe pour partie seulement aux remarques formulées par la Cour des comptes** dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2010, et **regrette que l'exécution de certaines dépenses du programme 552 révèle un contournement des principes issus de la LOLF.**

A. LA NON BUDGÉTISATION DU PROGRAMME 551 : « PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES »

Le programme 551, dotation relative aux mesures générales en matière de rémunérations, n'a fait l'objet, en LFI pour 2010, **d'aucune budgétisation**, signe que tous les crédits de titre 2 avaient pu être répartis *ex ante* sur les programmes des différentes missions.

B. LE PROGRAMME 552 : « DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES »

Sur le programme 552, dotation relative aux dépenses accidentelles et imprévisibles, la LFI pour 2010 a inscrit 72,5 millions d'euros en AE, et 58,5 millions d'euros en CP. Ces crédits ont été répartis en faveur d'autres programmes à hauteur de **30,7 millions d'euros en AE et 31,7 millions d'euros en CP** soit respectivement 42,2 % et 54,2 % 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 » (1,8 million

d'euros), **votre rapporteur spécial relève à nouveau que les crédits de la présente dotation ont été consacrés à plusieurs opérations d'inégale régularité 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 **25,5 millions d'euros de crédits de paiement**, votre rapporteur spécial considère que la **doctrine d'utilisation de la présente dotation** (« dépenses accidentelles et imprévisibles ») a été **formellement respectée, en dépit des remarques de la Cour des comptes.**

a) Le financement d'opérations de secours à la suite du séisme en Haïti (13 millions d'euros en AE et CP)

Deux décrets ont permis à la présente dotation de financer à hauteur de **13 millions d'euros** (en AE et CP) **des opérations destinées à venir en aide à la population haïtienne.**

- le décret n° 2010-120 du 4 février 2010 a ouvert **10 millions d'euros** sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » afin de **répondre à l'appel d'urgence lancé par l'Organisation des nations unies (ONU) ;**

- le décret n° 2010-452 du 3 mai 2010 a ouvert **3 millions 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 du **financement des travaux d'urgence et de l'installation de bâtiments provisoires.**

b) L'indemnisation de collectivités territoriales à la suite d'intempéries survenues en 2010 (11,5 millions d'euros en AE et 12,5 millions d'euros en CP)

11,5 millions d'euros en AE et 12,5 millions d'euros en CP ont été ouverts par le décret n° 2010-1506 du 7 décembre 2010 sur le programme « Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » afin de **compléter l'indemnisation de collectivités territoriales au vu des conclusions définitives rendues par les missions d'inspection chargées d'évaluer les conséquences de certaines intempéries** (Inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et conseil général de l'environnement et du développement durable) :

- **5,8 millions d'euros en AE et 12,5 millions d'euros en CP** au titre de la tempête Xynthia ;

- **5,7 millions d'euros en AE** au titre des inondations survenues durant l'été 2010 dans le département du Var.

c) Les remarques de la Cour des comptes sur le financement de ces dépenses

Dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2010, la Cour des comptes considère que **le présent recours à la dotation est contestable** :

- s'agissant du séisme en Haïti, en raison du fait que les dégâts provoqués sont survenus plusieurs mois auparavant et qu'ils auraient, par conséquent, dû être inscrits en loi de finances rectificative ou en décret d'avance ;

- s'agissant des crédits concernant la tempête Xynthia, en raison du fait que ces crédits « *n'ont eu pour vocation que de compléter des crédits de paiement ouverts en LFR le 7 mai 2010, qui se sont avérés insuffisants* ».

La Cour précise que « *ces dépenses n'ont été imprévisibles que quant à leur montant qui aurait donc plutôt dû être couvert par un décret d'avance (...). Elles sont certes accidentelles dans la mesure où elles sont consécutives à un accident, mais au cas d'espèce d'accident déjà connu au moment du vote de lois de finances rectificatives et de décrets d'avance* ».

Si les remarques de la Cour témoignent d'un bon sens « lollien », **votre rapporteur spécial considère tout de même que le recours à la présente dotation doit être envisagé avec un certain pragmatisme et permettre de répondre le plus aisément et rapidement possible aux situations d'urgences sanitaire.**

2. Un recours à la dotation pour faire face à des besoins de titre 2 : une utilisation qui doit rester exceptionnelle

Un montant de **4,4 millions d'euros** (en AE et CP) a été ouvert par le décret n° 2010-1560 du 15 décembre 2010 au profit des missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Economie » afin de **répondre aux besoins de crédits de personnels constatés en fin de gestion sur les programmes « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » (3,9 millions d'euros) et « Statistiques et études économiques » (0,5 millions d'euros) en raison d'incidents de gestion**¹.

Ces besoins supplémentaires ont été identifiés postérieurement à la publication du décret n° 2010-1458 du 30 novembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance et ont donc nécessité le recours à la présente dotation afin de pouvoir rémunérer à temps les personnels concernés.

Votre rapporteur spécial insiste néanmoins sur le fait que le recours à des crédits de titre 3 (dépenses de fonctionnement) pour abonder des crédits de titre 2 (dépenses de personnel) doit rester

¹ Les causes invoquées par la Direction du budget sont les remboursements retardés de personnels mis à dispositions d'autres entités et le dysfonctionnement d'un nouvel applicatif de calcul de paie.

exceptionnel afin de ne pas contourner les principes de la LOLF, tel que la fongibilité asymétrique ou le caractère limitatif des crédits.

Dans sa note d'exécution budgétaire précitée, la Cour des comptes estime **qu'une telle imputation est irrégulière**, comme elle l'avait déjà souligné en 2007, à l'instar de votre rapporteur spécial¹, à propos du financement d'opérations de couverture du risque de change en devises des traitements des agents du ministère des affaires étrangères et européennes.

Fort justement, la Cour rappelle que si la dotation pour dépenses accidentelles ou imprévisibles est inscrite à titre conservatoire en titre 3, autorisant la Direction du budget à la répartir sur d'autres titres, *« cette dotation ne saurait être un outil destiné à financer des erreurs de programmation notamment en matière de rémunérations, ce qui serait contraire au principe de responsabilisation »*.

¹ Sénat, Rapport n° 433, tome II (2007-2008) fait au nom de la commission des finances, contribution des rapporteurs spéciaux, Mission « Provisions » (p.329).

MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

MM. Philippe Adnot et Philippe Dominati, rapporteurs spéciaux

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2010	372
A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE PRIORITAIRE	372
1. <i>Des crédits en forte augmentation</i>	372
2. <i>Une mission complétée par d'importants crédits extra-budgétaires</i>	374
3. <i>Une mission bénéficiaire du « Plan de relance »</i>	380
B. UN DÉPLACEMENT DES ENJEUX DE LA MISSION VERS L'ANALYSE DE SES OPÉRATEURS	380
1. <i>Des subventions pour charge de service public qui représentent près de 65 % des crédits de la mission</i>	380
2. <i>Les enjeux liés au plafond d'emplois de la mission</i>	381
3. <i>Des opérateurs, gestionnaires de l'emprunt national</i>	385
C. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : PRINCIPALE DÉPENSE FISCALE DE LA MISSION	386
1. <i>Un dispositif remanié en 2009</i>	386
2. <i>Un accroissement considérable du coût de la mesure</i>	387
3. <i>Les adaptations adoptées en loi de finances pour 2011</i>	387
II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME	388
A. PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »	388
1. <i>Des besoins réels de masse salariale des établissements d'enseignement supérieur passés aux RCE difficiles à évaluer</i>	388
2. <i>Un ajustement du nouveau modèle d'allocation des moyens des universités (SYMPA)</i>	389
B. PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »	390
1. <i>L'insuffisance de la programmation initiale des crédits destinés aux bourses versées sur critères sociaux</i>	390
2. <i>Une évaluation peu satisfaisante du logement étudiant</i>	390
C. PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »	391
1. <i>L'exécution du programme stratégique de la politique de recherche nationale</i>	391
2. <i>Des indicateurs aux résultats contrastés</i>	392
D. PROGRAMME 187 « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES »	392
1. <i>Un programme « opérateurs »</i>	392
2. <i>La déclinaison du dispositif de performance au niveau des opérateurs</i>	393
E. PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE	394
1. <i>Un programme mis en œuvre par le Centre national d'études spatiales (CNES)</i>	394
2. <i>La question de la dette du CNES à l'égard de l'Agence spatiale européenne</i>	394

F. PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES ».....	395
1. Une maquette redécoupée en 2010.....	395
2. Des crédits présentant des taux de consommation plus faibles que ceux des autres programmes de la mission	395
G. PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE »	396
1. Une exécution de plus en plus satisfaisante.....	396
2. Un dispositif de suivi de la performance en progrès.....	396
H. PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE »	397
1. Un programme stratégique mais de dimensions modestes	397
2. Des résultats insuffisants	397
I. PROGRAMME 186 « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE ».....	397
1. La première année de mise en place d'Universcience	397
2. Un opérateur éligible à l'emprunt national ?	398
J. PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES »	399
1. Une légère sous-consommation des crédits	399
2. Un nouvel indicateur mesurant le taux d'insertion des diplômés.....	399
K. PROGRAMMES 325 À 329 RELATIFS AUX INVESTISSEMENTS D'AVENIR	399
1. Des actions de soutien aux établissements de recherche et d'enseignement supérieur	399
2. Une analyse de la performance au cœur des conventions passées entre les opérateurs gestionnaires et les bénéficiaires finaux	402

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2010

Articulée autour de **quinze programmes** en 2010 (dont cinq ont été créés par la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'investissements d'avenir - PAI), la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) fait intervenir six ministères :

- le **ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche** (MESR), responsable de sept programmes (dont deux issus de l'emprunt national) regroupant 88,4 % des crédits de paiement (CP) consommés de la mission hors PAI (86,3 % en tenant compte du PAI) ;

- le **ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer**, en charge de quatre programmes (dont trois issus de l'emprunt national) regroupant 5,1 % des CP consommés de la mission hors PAI (10,2 % en tenant compte du PAI) ;

- le **ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**, responsable d'un programme représentant 3,9 % des CP consommés de la mission hors PAI (2,1 % en tenant compte du PAI) ;

- le **ministère de la défense**, responsable d'un programme représentant 0,8 % des CP consommés de la mission hors PAI (0,4 % en tenant compte du PAI) ;

- le **ministère de la culture et de la communication**, responsable d'un programme représentant 0,6 % des CP consommés de la mission hors PAI (0,3 % en tenant compte du PAI) ;

- le **ministère de l'alimentation, l'agriculture et de la pêche**, responsable d'un programme représentant 1,2 % des CP consommés de la mission hors PAI (0,7 % en tenant compte du PAI).

A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE PRIORITAIRE

1. Des crédits en forte augmentation

Les autorisations d'engagements (AE) et les crédits de paiement (CP) consommés en 2010 dans le cadre de la MIREs (hors emprunt national) s'élevaient respectivement à **25 077 millions d'euros** et **24 962 millions d'euros**, soit des niveaux de consommation proches de la prévision initiale (*cf. tableau infra*).

Crédits votés et exécutés sur la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(en euros)

Programmes	Crédits votés en lois de finances pour 2010		Crédits exécutés en 2010		Rappel : crédits exécutés en 2009		Taux d'exécution en 2010		Exécution 2010/ exécution 2009	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P. 150 - Formations supérieures et recherche universitaire	12 500 480 623	12 145 373 506	12 287 998 577	12 259 833 741	12 288 599 534	11 986 029 563	98,30%	100,94%	0,00%	2,23%
P. 231 - Vie étudiante	2 015 331 298	2 165 662 136	2 165 662 136	2 163 204 043	2 107 057 866	2 092 937 375	107,46%	99,89%	2,71%	3,25%
P. 172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 198 548 454	5 169 548 455	5 124 270 744	5 130 482 788	5 049 821 651	4 994 169 839	98,57%	99,24%	1,45%	2,66%
P. 187 - Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 238 606 460	1 238 606 460	1 231 630 353	1 231 630 353	1 223 943 212	1 223 943 212	99,44%	99,44%	0,62%	0,62%
P. 193 - Recherche spatiale	1 302 245 693	1 302 245 693	1 278 069 679	1 278 069 679	1 270 016 621	1 270 016 621	98,14%	98,14%	0,63%	0,63%
P. 190 - Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 409 677 471	1 296 319 227	1 360 764 749	1 264 246 757	1 324 731 253	1 260 286 720	96,53%	97,53%	2,65%	0,31%
P. 192 - Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	1 034 042 462	937 483 115	982 037 829	986 342 464	983 494 624	832 496 143	94,97%	105,21%	-0,15%	15,60%
P. 191 - Recherche duale	196 554 054	196 868 745	193 644 710	193 644 710	200 000 000	200 000 000	98,52%	98,36%	-3,28%	-3,28%
P. 186 - Recherche culturelle et culture scientifique	162 725 204	160 175 113	155 156 115	152 414 186	156 586 667	154 421 366	95,35%	95,15%	-0,92%	-1,32%
P. 142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	299 404 502	303 028 659	298 340 830	302 413 517	288 882 796	292 296 585	99,64%	99,80%	3,17%	3,35%
Total hors PIA	25 357 616 221	24 915 311 109	25 077 575 722	24 962 282 238	24 893 134 224	24 306 597 424	98,90%	100,19%	0,74%	2,63%
P. 325 - Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergie décarbonées (nouveau)			1 000 000 000	1 000 000 000	-	-	-	-	-	-
P. 326 - Projets thématiques d'excellence (nouveau)			3 050 000 000	3 050 000 000	-	-	-	-	-	-
P. 327 - Pôles d'excellence (nouveau)			15 350 000 000	15 350 000 000	-	-	-	-	-	-
P. 328 - Recherche dans le domaine de l'aéronautique (nouveau)			1 500 000 000	1 500 000 000	-	-	-	-	-	-
P. 329 - Nucléaire de demain (nouveau)			1 000 000 000	1 000 000 000	-	-	-	-	-	-
Total	25 357 616 221	24 915 311 109	25 077 575 722	24 962 282 238			98,90%	100,19%	100,00%	100,00%

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement pour 2010

Les crédits de la MIREs marquent ainsi une **augmentation de 2,7 % par rapport 2009, dépassant, de nouveau, les engagements** figurant à l'article 1^{er} de la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche, dont l'année 2010 marque le terme. Les crédits inscrits sur la MIREs enregistrent en effet une progression de 6,9 % sur la période 2008-2010, contre 4,4 % initialement prévus en 2006.

**Comparaison loi de programme pour la recherche et budget voté de la MIREs
(2008-2010)**

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	Variation en valeur 2010-2008	
LP 2006	19,92	20,36	20,80	0,88	4,4 %
LFI retraitée	20,37	21,15	21,78	1,41	6,9 %

Source : Cour des comptes - note d'exécution budgétaire relative à la MIREs

Il est, par ailleurs, à rappeler que la mission bénéficie, depuis 2007, d'une exonération au principe du non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

Vos rapporteurs spéciaux approuvent cette augmentation significative des crédits de la mission qui n'a pas été réalisée à l'aveugle, mais s'est accompagnée **d'importantes réformes de structure**, parmi lesquelles le développement de la recherche sur projets au travers de l'Agence nationale de la recherche (ANR), la réorganisation des principaux organismes publics de recherche (CNRS, INSERM) et la réforme des universités.

La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 semble amorcer, de ce point de vue, une inflexion, bien qu'il faille tenir compte, à partir de 2011, des effets de bord entre les crédits budgétaires et les moyens tirés des investissements d'avenir.

2. Une mission complétée par d'importants crédits extra-budgétaires

L'analyse de la MIREs dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion n'offre en effet qu'une **vision très limitée des efforts menés en matière d'enseignement supérieur et de recherche**, compte tenu de l'ampleur des financements « extra-budgétaires » dont elle bénéficie, qu'il s'agisse des fonds issus de l'emprunt national ou de l'« Opération campus ».

a) La MIREs, première mission bénéficiaire du programme des investissements d'avenir

La MIREs a bénéficié d'une ouverture de crédits, en AE et en CP, à hauteur de **21,9 milliards d'euros** dans le cadre de l'emprunt national.

En allouant ainsi **62,5 % des fonds** à la mission, la loi de finances rectificative pour 2010 précitée a réaffirmé la priorité donnée à cette politique publique. Cette ouverture de crédits a représenté un **quasi doublement des crédits** inscrits sur la mission en loi de finances pour 2010.

Il convient néanmoins de rappeler que sur les 21,9 milliards d'euros, **15,44 milliards d'euros ne pourront pas être directement consommés** par les différents bénéficiaires : seuls les revenus issus du dépôt de cette somme au Trésor pourront être utilisés en vue de financer des projets.

La gestion de ces fonds a été confiée à plusieurs opérateurs de la mission, dont **17,6 milliards d'euros à l'Agence nationale de la recherche (ANR)**. Les 4,3 milliards d'euros restants ont été délégués à hauteur de 3 milliards d'euros à d'autres organismes gestionnaires – Centre national d'études spatiales (CNES), Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), Agence nationale pour les déchets radioactifs (ANDRA) – et, à hauteur de 1,3 milliard d'euros, à l' « Opération campus ».

Cinq programmes retracent pour 2010 les priorités ainsi retenues en matière de recherche et d'enseignement supérieur : les instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées, les projets thématiques d'excellence, les pôles d'excellence, la recherche aéronautique et la recherche nucléaire.

Les investissements d'avenir dans la recherche et l'enseignement supérieur

(en milliards d'euros)

Programme / Action	Dotation totale	Dotation non consommable	Dotation consommable	Opérateur
Programme 325 « Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonnées »				
Instituts d'excellence	1,00	0,75	0,25	ANR
Sous-total	1,00	0,75	0,25	
Programme 326 « Projets thématiques d'excellence »				
Equipements d'excellence	1,00	0,60	0,40	ANR
Santé et biotechnologie	1,55	1,10	0,45	ANR
Espace	0,50	0,00	0,50	CNES
Sous-total	3,05	1,70	1,35	
Programme 327 « Pôles d'excellence »				
Initiatives d'excellence	7,70	7,70	0,00	ANR
Opération Campus	1,30	1,30	0,00	ANR
Opération Plateau de Saclay	1,00	0,00	1,00	ANR
Valorisation - Instituts de recherche technologique	2,00	1,50	0,50	ANR
Valorisation – Fonds national de valorisation (SATT)	1,00	0,00	1,00	ANR
Valorisation – Instituts Carnot	0,50	0,50		ANR
Laboratoires d'excellence	1,00	0,90	0,10	ANR
Instituts hospitalo-universitaires	0,85	0,68	0,17	ANR
Sous-total	15,35	12,58	2,77	
Programme 328 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »				
Démonstrateurs technologiques aéronautiques	0,90	0,00	0,90	ONERA
Aéronefs du futur	0,60	0,00	0,60	ONERA
Sous-total	1,50	0,00	1,50	
Programme 329 « Nucléaire de demain »				
Réacteur de 4 ^{ème} génération	0,65	0,00	0,65	CEA
Réacteur Jules Horowitz	0,25	0,00	0,25	CEA
Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets	0,10	0,00	0,10	ANDRA
Sous-total	1,00	0,00	1,00	
Total	21,90	15,03	6,87	

Source : d'après les données du Commissariat général à l'investissement

En contrepartie, la mission a également fait l'objet, dans le cadre de l'emprunt national, d'**annulations de crédits à hauteur de 125,3 millions d'euros**, en AE comme en CP. Cette somme, qui ne représente que 0,5 % des crédits inscrits, correspond néanmoins à 18 % de l'augmentation des crédits budgétaires votée en loi de finances initiale pour 2010 sur cette mission.

- **Une dépense finale encore faible**

Il convient de relativiser la portée des taux d'exécution de 100 % des fonds issus du PIA que pourrait laisser entrevoir la lecture du rapport annuel de performances. En effet, ces chiffres rendent compte de l'exécution budgétaire de l'emprunt national, 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.

Selon les données transmises par le Commissariat général à l'investissement, en 2010, les principales mesures relatives aux actions rattachées à la MIREs ont été les suivantes :

- **900 millions d'euros ont été engagés au titre des deux actions gérées par le Commissariat à l'énergie atomique (CEA)** : le réacteur Jules Horowitz (248,4 millions d'euros) et le réacteur de 4^e génération (651,6 millions d'euros) ;

- s'agissant de l'action « Espace » dont le Centre national d'études spatiales (CNES) est opérateur gestionnaire, **27,45 millions d'euros ont été engagés et décaissés au titre de la recapitalisation d'Arianespace** ;

- enfin, **7,1 millions d'euros ont été engagés et 2,8 millions d'euros décaissés au bénéfice des trente-trois Instituts Carnot labellisés**. Il s'agit, dans ce cas, du produit des intérêts de la dotation non consommable prévue pour cette action.

Compte tenu de la clôture de nombreux appels à projets ces derniers mois (*cf. analyse des programmes 325 à 329*), la montée en charge du dispositif des investissements d'avenir n'interviendra qu'à partir des deuxième et troisième trimestres 2011.

Au final, vos rapporteurs spéciaux rappellent que **l'emprunt national devrait permettre d'augmenter**, au cours de la prochaine décennie, les ressources du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche d'environ **12 milliards d'euros**.

S'il est regrettable que le programme d'investissements d'avenir ait fait l'objet d'une débudgétisation complète, il convient néanmoins de souligner que ce mode d'intervention permet de garantir, à moyen terme, des ressources relativement pérennes à ce secteur, indépendamment des aléas qui peuvent affecter l'évolution du budget de l'Etat.

• **Un premier bilan de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir**

Même privé d'une partie de ses prérogatives habituelles, le Parlement reste, grâce notamment aux initiatives de votre commission, en mesure de contrôler la mise en œuvre du programme d'investissements. Ainsi a-t-elle procédé à l'audition régulière de René Ricol, commissaire général à l'investissement, ainsi qu'à l'examen de l'ensemble des projets de conventions signées entre l'Etat et les opérateurs gestionnaires.

Dans ce cadre, elle a été particulièrement vigilante sur les modalités de sélection des projets qui seront financés. En effet, il semblait impératif d'assurer le suivi de crédits dépensés en dehors du circuit budgétaire classique, mais aussi de garantir une sélection optimale permettant de ne soutenir que les projets à plus forte valeur ajoutée pour notre pays.

Au vu des travaux menés par la commission, vos rapporteurs spéciaux attirent l'attention sur trois principaux éléments :

- **la forte porosité des crédits de l'emprunt national et des crédits du budget général** qui, dans le cas du programme de soutien à l'Airbus A350, a conduit à une débudgétisation totale et à des schémas de financement assez complexes¹ ;

- **l'extrême imbrication de certaines actions menées dans le cadre de l'emprunt national qui ne rend que plus difficile le suivi de l'utilisation des crédits.** L'exemple de l'articulation entre l'action « Initiatives d'excellence » et l'action « Laboratoires d'excellence » en est une illustration ;

- **le risque, enfin, d'un facteur supplémentaire de complexité dans le paysage français de l'enseignement supérieur et de la recherche,** compte tenu des nouvelles structures promues par les investissements d'avenir.

De façon plus générale, vos rapporteurs spéciaux insistent, de nouveau, sur la nécessaire **concentration des crédits** qui doit être opérée selon une logique d'excellence et sur la base d'une procédure de sélection objective et transparente.

b) L' « Opération campus »

L' « Opération campus » constitue le deuxième principal projet relatif à l'enseignement supérieur bénéficiant de crédits extra-budgétaires.

Annoncée lors d'une intervention télévisée le 29 novembre 2007 par le président de la République, elle doit financer l'émergence d'une **dizaine de campus de niveau international** par la remise à niveau du patrimoine immobilier universitaire.

Projets retenus dans le cadre de l' « Opération campus »

Un appel à projets a été lancé par la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en février 2008, avec pour objectif de sélectionner dix projets qui répondent aux critères d'un cahier des charges. Un comité composé de personnalités qualifiées indépendantes a sélectionné ces projets qui impliquent 39 universités, 37 écoles, tous les principaux organismes de recherche, et concernent 650 000 étudiants et 21 000 chercheurs publiant, dans sept régions. Il s'agit des **sites d'Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Strasbourg, Toulouse, et, en Ile de France, des campus Condorcet Paris-Aubervilliers, Saclay et Paris-Centre.**

Postérieurement à la sélection opérée par le comité d'évaluation, le Gouvernement a décidé d'octroyer également le label Campus aux **projets lillois** (110 millions d'euros) et **lorrain** (70 millions d'euros). Le financement de ces deux derniers sites ne relève toutefois pas de la dotation exceptionnelle issue de la cession d'une partie des titres d'EDF en 2007.

¹ Cf. *Communication de Philippe Marini, rapporteur général, du 13 avril 2010, sur le suivi de la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir, publiée au compte-rendu des commissions.*

Cette opération bénéficie de quatre sources principales de financement :

- la **vente par l'Etat d'une partie des titres d'EDF** en 2007 à hauteur de 3,7 milliards d'euros ;

- l'**emprunt national** à hauteur de 1,3 milliard d'euros¹;

- le **plan de relance de l'économie engagé en 2009** qui a été sollicité pour le financement de l'ingénierie des opérations à hauteur de 75 millions d'euros ;

- enfin, des **apports des collectivités territoriales** qui devraient abonder le financement des partenariats publics privés (PPP) ou assurer le financement d'opérations complémentaires aux PPP sous maîtrise d'ouvrage classique.

Il est à rappeler que, par leur nature même, **certaines réalisations intervenant dans le cadre de l'« Opération campus » dégageront des ressources** contribuant à leur propre financement : restaurants et résidences d'étudiants ou de chercheurs.

Selon les données du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche², en 2010, **seule une partie des crédits budgétaires issus du plan de relance ont été versés aux différents sites concernés**, soit 59,73 millions d'euros. Le retard pris dans ce domaine tiendrait notamment à l'ampleur des projets immobiliers envisagés.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2010, la Cour des comptes rejoint les observations de vos rapporteurs spéciaux, formulées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, s'agissant du manque de clarté des modalités de financement de cette opération qui repose sur des montages financiers complexes impliquant de multiples acteurs.

Compte tenu de l'ampleur des opérations envisagées, la Cour invite, d'une part, à élaborer des **scenarii financiers devant permettre d'apprécier les risques financiers** potentiels des projets et, d'autre part, à **compléter le dispositif d'évaluation des opérations programmées**.

Vos rapporteurs spéciaux s'associent à ces deux préconisations et souhaitent que l'examen de la prochaine loi de finances soit l'occasion

¹ Ces fonds, comme ceux issus de la vente des titres d'EDF, ont été transférés à l'ANR qui les a déposés auprès du Trésor en contrepartie d'une rémunération annuelle fixée à un taux de 4 %.

² Audition devant la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, de Ronan Stéphan, directeur général pour la Recherche et l'innovation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, accompagné de Catherine Gaudy, adjointe, et d'Alain Neveu, responsable du service « Grands projets immobiliers », sur les financements extrabudgétaires de la recherche et de l'enseignement supérieur – mercredi 4 mai 2011.

pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de dresser un bilan consolidé précis de cette opération.

3. Une mission bénéficiaire du « Plan de relance »

Dans une moindre mesure, la mission et ses opérateurs figurent également 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 2010, de **126 millions d'euros en CP**.

Ces crédits étaient essentiellement destinés à la réalisation d'études dans le cadre de l'« opération Campus » (*cf. supra*), l'amélioration de la sécurité des établissements et l'accélération de la réalisation des contrats de projets Etat-régions 2007-2013.

B. UN DÉPLACEMENT DES ENJEUX DE LA MISSION VERS L'ANALYSE DE SES OPÉRATEURS

1. Des subventions pour charge de service public qui représentent près de 65 % des crédits de la mission

Pour la deuxième année consécutive, les subventions pour charge de service public (SCSP) représentent **plus de la moitié des crédits de paiement de la mission** (65 % en 2010, contre 50,2 % en 2009). Selon l'annexe au PLF pour 2010 sur les opérateurs de l'Etat, les subventions pour charges de service public versées dans le cadre de la MIREs ont constitué, en 2010, 70 % du montant total des SCSP inscrites au budget général.

Cette situation traduit la **poursuite de l'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE)** des universités auxquelles l'Etat alloue dorénavant, dans le cadre de la globalisation de leur budget, des subventions pour charge de service public. En 2010, trente huit nouveaux établissements ont accédé à l'autonomie, venant ainsi s'ajouter aux dix-huit établissements qui en avaient bénéficié à compter du 1^{er} janvier 2009.

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	8 252,9	8 252,9	8 391,5	8 378,0	101,7 %	101,5 %
Vie étudiante	421,7	421,7	420,1	420,1	99,6 %	99,6 %
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 684,7	4 655,7	3 911,6	3 911,5	83,5 %	84 %
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 238,6	1 238,6	1 231,6	1 231,6	99,4 %	99,4 %
Recherche spatiale	584,0	584,0	559,9	559,9	96 %	95,9 %
Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 039,9	1 041,6	1 029,5	1 029,7	99 %	99 %
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	245,7	245,7	236,7	236,7	96,3 %	96,3 %
Recherche duale	196,6	196,9	193,6	193,6	98,5 %	98,5 %
Recherche culturelle et culture scientifique	117,9	115,3	114,5	112,1	97 %	97,2 %
Enseignement supérieur et recherche agricoles	78,5	81,9	79,6	83,4	101,4 %	101,8 %
Total	16 860,5	16 834,3	16 168,6	16 156,6	96 %	96 %

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2010

Leur taux de consommation global est **inférieur de 4 points aux prévisions de la loi de finances initiale**.

Comme en 2009, cet écart résulte principalement de la **sous-consommation apparente des crédits de SCSP sur le programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »**, celle-ci s'expliquant par la **modification de l'imputation** des versements à l'ANR du titre 3 vers le titre 6.

2. Les enjeux liés au plafond d'emplois de la mission

Le poids important des opérateurs au sein de la MIREs conduit également à déplacer les enjeux budgétaires de la mission vers l'examen de son **plafond d'emplois global** (plafond ministériel et « plafond opérateurs »).

a) 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.

- Tout d'abord, 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**. Pour la MIREs, ce plafond doit permettre de mieux cerner le nombre de personnels participant au service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, et son évolution.

- Ensuite, comme indiqué précédemment, cinquante-six universités sont passées sous le régime des RCE, c'est-à-dire les responsabilités et compétences élargies (dont trente-huit en 2010) : la masse salariale étant transférée aux établissements autonomes, **plus de 60 000 ETPT sont de facto sortis du plafond d'emplois nominal du ministère en 2010 pour augmenter d'autant le plafond d'emplois opérateur**.

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 (*cf. infra*).

Ainsi, **le plafond d'emplois de la mission exécuté ne serait pas de 57 603 en 2010 mais de 257 441**. Ces chiffres 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 78 % du plafond consolidé de la mission en 2010**.

Récapitulatif des emplois de la MIREs (2009-2010)

	LFI 2010						Exécution 2010					
	Effectifs sous plafond ministériel (titre 2) en ETPT			Effectifs opérateurs (hors titre 2) en ETP			Effectifs sous plafond ministériel (titre 2) en ETPT			Effectifs opérateurs (hors titre 2) en ETP		
	Adm. Centrale	Opérateurs	Total	Sous- plafond	Hors- plafond	Total	Adm. Centrale	Opérateurs	Total	Sous- plafond	Hors- plafond	Total
150	1 531	51 982	53 513	113 535	11 281	124 816	876	52 185	53 061	112 640	15 718	128 358
231	0	0	0	12 727	67	12 794	0	0	0	12 659	67	12 726
172	0	0	0	48 678	9 544	58 222	0	30	30	47 456	11 953	59 409
187	0	14	14	17 212	1 295	18 507	0	65	65	15 983	1 855	17 838
193	0	0	0	2 417	285	2 702	0	0	0	2 405	201	2 606
190	0	0	0	4 861	179	5 040	0	0	0	4 789	174	4 963
192	325	985	1 310	2 395	474	2 869	309	985	1 294	1 902	628	2 530
191	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
186	489	0	489	1 192	0	1 192	477	0	477	1 175	0	1 175
142	23	2 653	2 676	908	372	1 280	77	2 599	2 676	829	542	1 371
Total	2 368	55 634	58 002	203 925	23 497	227 422	1 739	55 864	57 603	199 838	31 138	230 976

	Exécution 2009					
	Effectifs sous plafond ministériel (titre 2) en ETPT			Effectifs opérateurs (hors titre 2) en ETP		
	Adm. Centrale	Opérateurs	Total	Sous- plafond	Hors- plafond	Total
150	1 411	111 207	112 618	52 822	12 750	65 572
231	1 271	0	1 271	12 674	0	12 674
172	0	0	0	47 173	10 572	57 745
187	0	48	48	16 011	1 604	17 615
193	0	0	0	2 373	256	2 629
190	0	0	0	4 841	123	4 964
192	312	970	1 282	2 335	544	2 879
191	0	0	0	0	0	0
186	504	0	504	1 165	0	1 165
142	48	2 606	2 654	889	429	1 318
Total	3 546	114 831	118 377	140 283	26 278	166 561

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2010

b) La question du respect du plafond d'emplois des opérateurs

Le « plafond opérateur », dont l'enjeu devient essentiel dans le cadre de la MIREs, ne peut cependant avoir un sens que s'il reflète de manière fiable la politique des opérateurs, point sur lequel le bilan des exécutions 2009 et 2010 ne donne pas toutes les garanties.

En effet, dans sa note d'exécution budgétaire de 2009, la Cour des Comptes avait déjà émis des réserves sur **la sincérité du plafond d'emplois des opérateurs**. Outre certains problèmes de méthodologie, elle relevait qu'il était 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.

En 2010, la Cour soulève un second problème : **le déplacement des enjeux vers la maîtrise de la masse salariale**. En effet, à la différence de celle de l'Etat, la masse salariale des opérateurs n'est pas plafonnée. Ainsi, dans la cadre de sa dotation globale et fongible, un opérateur peut accroître sa masse salariale, tout en respectant son plafond d'emplois.

c) La forte croissance des emplois hors plafond des opérateurs

Vos rapporteurs spéciaux attirent, enfin, l'attention sur la forte augmentation des emplois hors plafond des opérateurs. Ceux-ci se sont élevés à 31 138 en 2010, contre une prévision initiale de 23 497, soit un **dépassement de plus de 30 % et une augmentation de 18 % par rapport à 2009**.

Surtout, **la hausse des emplois hors plafond des opérateurs constatée en exécution par rapport à 2009 (+ 4 860) est largement supérieure à la diminution des emplois sous plafond (- 1 219) observée sur la même période**.

Evolution comparée des effectifs sous et hors plafond d'emplois

	Exécution 2009	LFI 2010	Exécution 2010	Exécution / LFI	2010 /2009
Effectifs sous plafond ministériel (titre 2) en ETPT (1)	118 377	58 002	57 603	- 399	- 60 774
Effectifs opérateurs (hors titre 2) en ETP	166 561	227 422	230 976	+ 3 554	+ 64 415
<i>Dont effectifs sous-plafond (2)</i>	140 283	203 925	199 838	- 4 087	+ 59 555
<i>Dont effectifs hors plafond (3)</i>	26 278	23 497	31 138	+ 7 641	+ 4 860
Effectifs sous plafond (1) + (2)	258 660	261 927	257 441	- 4 486	- 1 219
Total des effectifs de la MIREs (1)+(2)+(3)	284 938	285 424	288 579	+ 3 155	+ 3 641

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2010

Si vos rapporteurs spéciaux appellent, comme la Cour des comptes, à un meilleur suivi du plafond d'emplois des opérateurs, ils s'interrogent néanmoins sur **la capacité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à le contrôler**, 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.

3. Des opérateurs, gestionnaires de l'emprunt national

La mise en place de l'emprunt national confère enfin un nouveau rôle à cinq opérateurs de la mission : l'agence nationale de la recherche (ANR), le centre national d'études spatiales (CNES), le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), l'Office national d'études et recherches aérospatiales (ONERA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

L'ANR est l'agence qui reçoit la part la plus importante de fonds, soit 17,6 milliards d'euros. Elle est essentiellement chargée d'organiser les

appels d'offres, de faire fonctionner les jurys de sélection, ainsi que d'assurer un suivi des financements accordés aux bénéficiaires finaux.

Si cette agence dispose d'une réelle expertise en la matière et si ses moyens ont été renforcés pour mener ces nouvelles tâches, la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, attire l'attention sur deux risques potentiels : « *un **risque opérationnel**, le suivi et l'évaluation de projets en multi partenariats [...], un **risque budgétaire et financier**, dès lors que la traçabilité des fonds n'est pas parfaitement assurée* ».

Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs à cette question lors de l'examen de la prochaine loi de finances.

En effet, l'efficacité du programme des investissements d'avenir repose, pour partie, sur la capacité des opérateurs gestionnaires, au premier rang desquels l'ANR, à mener à bien leurs missions.

C. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : PRINCIPALE DÉPENSE FISCALE DE LA MISSION

Le RAP « Recherche et enseignement supérieur » pour 2010 évalue **l'ensemble des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la MIREs à 5,8 milliards d'euros en 2010**, soit l'équivalent de 23 % des crédits budgétaires de la mission.

Ces dépenses sont rattachées à trois programmes : le programme 231 « vie étudiante » (trois dépenses fiscales rattachées à titre principal), le programme 192 « recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » (onze dépenses fiscales rattachées à titre principal) et, surtout, le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » (trois dépenses fiscales rattachées à titre principal).

Parmi ces dépenses fiscales, il convient de souligner le **poids écrasant du crédit d'impôt recherche**¹ (CIR), sur lequel vos rapporteurs spéciaux jugent nécessaire de fournir une analyse plus approfondie.

1. Un dispositif remanié en 2009

Les dépenses fiscales rattachées au programme 172 ont connu une évolution majeure à partir de 2009, avec **les premiers effets de la réforme du CIR**, résultant de l'article 69 de la loi de finances pour 2008. Notre ancien collègue Christian Gaudin, précédent rapporteur spécial, a effectué un contrôle budgétaire spécifique sur ce point en 2010, dont rend compte un rapport

¹ Cette dépense fiscale est rattachée au programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires ».

d'information¹. A l'Assemblée nationale, un travail sur le même thème a également été conduit².

Il convient de rappeler brièvement que **la réforme reposait principalement sur trois volets** :

- la suppression de la part du CIR dite « en accroissement », assise sur la progression d'une année sur l'autre des dépenses de R&D de l'entreprise ;

- le triplement de la part « en volume », porté de 10 % à 30 % pour le taux « normal » du CIR ;

- le déplafonnement du crédit d'impôt (auparavant plafonné à 16 millions d'euros). Toutefois, pour la fraction des dépenses dépassant 100 millions d'euros (ce niveau concernant une vingtaine d'entreprises), le taux du crédit d'impôt a été réduit, pour passer à 5 %.

2. Un accroissement considérable du coût de la mesure

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion, l'accroissement considérable du coût de la mesure depuis deux ans doit être souligné : **le coût du CIR s'est légèrement réduit en 2010 mais après avoir très sensiblement augmenté en 2009.**

La dépense fiscale est ainsi passée **de 1,5 milliard d'euros à 6,2 milliards d'euros** entre 2008 et 2009 et est évalué à **4,5 milliards d'euros pour 2010** d'après le RAP « Recherche et enseignement supérieur ».

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 sont stables** depuis deux ans.

3. Les adaptations adoptées en loi de finances pour 2011

Votre commission des finances s'est interrogée, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, sur **la fraction de CIR au taux de 5 % qui concerne les dépenses éligibles des entreprises dépassant 100 millions d'euros.**

L'effet d'entraînement réel de cette tranche de CIR semble en effet incertain et il est à noter que les seules vingt entreprises concernées avaient perçu en 2009 plus d'un milliard d'euros de crédit d'impôt à ce titre, soit 588 millions d'euros de plus que les 600 millions d'euros correspondant à la tranche de droit commun (au taux de 30 %).

¹ *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 ».

² *Rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, n° 2 686 (XIIIème législature)*. Nos collègues députés Alain Claeys, Jean-Pierre Gorges et Pierre Lasbordes étaient les rapporteurs du texte.

Au final, cette tranche a été maintenue par la loi de finances pour 2011, mais aux termes de celle-ci les entreprises déclarant plus de 100 millions de dépenses éligibles, et bénéficiant donc de la tranche de CIR à 5 %, **ont désormais l'obligation de transmettre annuellement à l'administration fiscale des informations sur leurs travaux de R&D en cours** pour lesquels ils bénéficient du CIR, sur leur état d'avancement et les moyens matériels et humains qu'ils y consacrent, ventilés par site.

La loi de finances pour 2011 a également procédé à d'autres ajustements notables :

- les **taux majorés de CIR sur les deux premières années sont abaissés** (ils passent respectivement de 50 % et 40 % à 40 % et 35 %);

- la mesure de **remboursement immédiat** du crédit d'impôt, prise durant la crise pour l'ensemble des entreprises, est **pérennisée pour les seules petites et moyennes entreprises** ;

- et, enfin, l'intervention des intermédiaires en matière de CIR est plus strictement encadrée.

Au total, vos rapporteurs spéciaux estiment que **le cadre général du CIR doit être maintenu**, au moins à moyen terme, afin que son effet incitatif puisse jouer à plein, mais ils recommandent d'assortir un tel maintien d'une véritable **stratégie nationale d'évaluation** de ce crédit d'impôt, afin de juger de la façon la plus juste possible de l'efficacité économique de chacune de ses composantes.

II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME

A. PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)

1. Des besoins réels de masse salariale des établissements d'enseignement supérieur passés aux RCE difficiles à évaluer

Placé sous la responsabilité du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, le programme 150 finance essentiellement la formation des étudiants qui sont inscrits dans les universités, les instituts d'études politiques (IEP), les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM), les formations d'ingénieurs, les écoles normales supérieures (ENS).

Le programme 150 – qui retrace en 2010 des dépenses à hauteur de 12 259,8 millions d'euros – représente **49 % des CP consommés par la mission** (hors PAI).

Votre rapporteur spécial souhaite insister sur **l'évaluation des besoins de masse salariale des établissements d'enseignement supérieur passés aux RCE** qui détermine, pour partie, le montant de la dotation qui leur est allouée par l'Etat.

Dans sa note d'exécution budgétaire relative à la MIREs, la Cour des comptes souligne, en effet, l'incertitude qui pèse aujourd'hui sur les besoins réels des établissements en matière de masse salariale. C'est notamment cette incertitude qui a conduit **le contrôleur budgétaire et comptable ministériel à émettre un avis défavorable sur la programmation budgétaire 2010 du BOP central du programme 150.**

Votre rapporteur spécial souhaite **une fiabilisation rapide du mode de calcul de la masse salariale des universités.** La réussite de l'accession de ces dernières à l'autonomie passe en effet par un traitement équilibré de cette question à la croisée de différentes problématiques : la nécessaire lisibilité à donner aux établissements quant aux financements que l'Etat leur apporte ; la responsabilisation des universités dans leur choix de gestion ; la maîtrise des finances publiques.

2. Un ajustement du nouveau modèle d'allocation des moyens des universités (SYMPA)

Le dispositif de performance associé au programme 150 est doublement contraint : d'une part, il dépend de la remontée d'informations des établissements d'enseignement supérieur ; d'autre part, il pâtit **du décalage entre l'année budgétaire et l'année universitaire.** C'est pourquoi, seuls 45 % des indicateurs du programme sont renseignés.

L'évaluation de la performance du programme 150 donne l'occasion à votre rapporteur spécial de rappeler qu'un **nouveau modèle d'allocation des moyens des universités** (le SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité (SYMPA)) a été mis en place en 2009. Les moyens des établissements sont désormais répartis par ce modèle en fonction, d'une part, de l'activité (à hauteur de 80 %), et d'autre part, de la performance des établissements (à hauteur de 20 %).

Sur la base des travaux menés sur ce sujet par votre rapporteur spécial et Jean-Léonce Dupont, rapporteur pour avis de la MIREs au nom de la commission de la culture¹, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a ajusté ce modèle en 2010, afin notamment de mieux tenir compte des universités de petite taille et de relever la pondération des étudiants de certaines formations, ce dont se félicite votre rapporteur spécial.

¹ *Rapport d'information de MM. Philippe Adnot et Jean-Léonce Dupont, fait au nom de la commission de la culture et de la commission des finances n° 532 (2008-2009) - 7 juillet 2009.*

B. PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »

(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)

1. L'insuffisance de la programmation initiale des crédits destinés aux bourses versées sur critères sociaux

Le programme 231 « Vie étudiante » retrace principalement les actions concourant à favoriser l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur : aides sociales et résidences universitaires.

L'exécution 2010 sur ce programme s'est révélée, de nouveau, particulièrement problématique compte tenu de **l'insuffisance de la programmation budgétaire initiale des crédits destinés au paiement des bourses versées aux étudiants sur critères sociaux**.

Cette insuffisance avait déjà été constatée par votre rapporteur spécial en 2008 et en 2009. Interrogée sur ces difficultés de gestion devant votre commission des finances le 16 juin 2010, Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, avait alors reconnu que **la liquidation des bourses mettait en évidence une « impasse budgétaire structurelle »**.

En 2010, outre des redéploiements de crédits au sein du programme, ces besoins supplémentaires ont nécessité une ouverture de crédits à hauteur de **97 millions d'euros en AE et en CP par décret d'avance**¹. Ces crédits sont venus compléter les 2 014 millions d'euros prévus sur le programme par la loi de finances initiale.

Outre des reports de charges de l'exercice 2009 sur l'exercice 2010, ces besoins supplémentaires ont résulté de **l'augmentation du nombre de boursiers** (pour 94,5 millions d'euros) et de la décision de **verser un demi-mois de bourse supplémentaire dès la rentrée 2010-2011** (pour 78 millions d'euros).

Selon les données du Gouvernement, l'octroi d'un dixième mois de bourse a été annoncé en mai 2010. Ses modalités concrètes d'application de cette mesure, ainsi que la décision de mettre en œuvre la réforme à la rentrée 2011-2012 et de verser un demi-mois de bourse supplémentaire dès la rentrée 2010-2011, n'ont été arrêtées qu'au mois d'août 2010.

2. Une évaluation peu satisfaisante du logement étudiant

Votre rapporteur spécial attire, par ailleurs, l'attention sur **les résultats peu satisfaisants des indicateurs de performance relatifs au**

¹ Décret d'avance du 30 novembre 2010.

logement étudiant, alors que priorité a été donnée à cette politique, afin d'atteindre les objectifs fixés par le second rapport de Jean-Paul Anciaux :

- **le nombre de places pour 100 étudiants boursiers diminue ainsi par rapport au niveau des années 2008 et 2009 pour atteindre 28,4** (contre 33,22 en 2008 et 30,2 en 2009) : ce résultat s'explique par l'« effet ciseaux » observé entre, d'une part, la forte progression du nombre d'étudiants boursiers et, d'autre part, une augmentation de moindre ampleur du nombre de places offertes ;

- **s'agissant de la qualité du logement étudiant, la note d'ensemble moyenne de 3 sur 5 reflète des tendances variées** : l'appréciation des étudiants logés en résidence universitaire est notamment assez sévère.

Les 8 523 réhabilitations et les 4 938 constructions annoncées pour l'année universitaire 2010-2011 par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, lors de l'examen du PLF pour 2011¹, devraient permettre d'enregistrer des résultats plus satisfaisants dans les années à venir.

C. PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »

(Rapporteur spécial : M. Philippe Dominati)

1. L'exécution du programme stratégique de la politique de recherche nationale

Ce **programme** est pour l'essentiel (plus de 95 % 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. 98,6 % des AE et 99,2 % des CP ouverts en loi de finances initiale ont été consommés sur l'exercice 2010, soit **5,1 milliards d'euros**, en AE comme en CP, et **20 % des CP de la mission**.

La stabilisation des besoins de l'**ANR** mérite d'être relevée après la montée en puissance de l'organisme les années précédentes. Cette agence de moyens, qui attribue des subventions sur la base d'appels à projets, a ainsi consommé **817 millions d'euros de CP en 2010**, à comparer avec les 838,6 millions d'euros et les 700 millions d'euros consommés, respectivement en 2009 et 2008.

Par ailleurs, l'année 2010 a été marquée par la **multiplication et le renforcement des démarches de contractualisation**, à l'instar des accords

¹ Séance publique du 1^{er} décembre 2010.

cadres signés entre la Conférence des présidents d'université et le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ainsi que l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM).

2. Des indicateurs aux résultats contrastés

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) **stagnent entre 2009 et 2010**. Ainsi, la part de publication des chercheurs français dans les revues de référence en Europe et dans le monde passe respectivement de 6,85 % à 6,86 % et de 2,20 % à 2,19 %. **Et une fois encore, les objectifs (7,5 % et 2,7 %) ne sont pas atteints ;**

- en deuxième lieu, la montée en puissance de l'ANR les années passées, évoquée ci-dessus, se matérialise en 2010 par **l'augmentation de la part du financement de la recherche sur projet** par rapport au financement récurrent (à savoir 12,7 % hors dépense de personnel, contre 11,5 % en 2009, 11,4 % en 2008 et 9,7 % en 2007) ;

- enfin, il convient de relever **la baisse de la part des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété** (1,20 % de leurs recettes totales en 2010, contre 1,50 % en 2009). Toutefois, d'après le RAP « Recherche et enseignement supérieur », ce constat doit être tempéré par la sensibilité de l'indicateur aux dynamiques économiques.

D. PROGRAMME 187 « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES »

(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)

1. Un programme « opérateurs »

Placé sous la responsabilité du ministère de l'écologie, de l'énergie du développement durable et la mer, le programme 187 retrace **les subventions pour charge de service public versées aux six opérateurs du programme** : l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ; le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF) ; l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ; le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le

développement (CIRAD) ; l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ; le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Bénéficiant d'un montant de crédits ouverts de 1 231 millions d'euros en AE et en CP, le programme enregistre des taux de consommation de 100 % puisque les dépenses retracent uniquement le versement de SCSP.

Comme le souligne la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire relative à la présente mission, *« les négociations budgétaires entre la tutelle et les opérateurs ne se font pas dans le cadre du programme, mais au niveau des contrats d'objectifs quadriennaux, que la loi de programme sur la recherche d'avril 2006 a rendu obligatoires et qui sont passés entre l'Etat et chaque opérateur »*.

En particulier, comme le reconnaît le responsable de programme¹, **la ventilation des SCSP des opérateurs entre les différentes actions du programme – telle que présentée dans les PAP et RAP – ne constitue pas un outil de pilotage** : aucune redistribution de crédits entre actions n'est opérée en gestion et la plupart des opérateurs ne reprennent pas ce découpage au sein de leur budget et leur compte-rendu d'activité. Il s'en suit une justification au premier euro assez « artificielle ».

2. La déclinaison du dispositif de performance au niveau des opérateurs

De la même façon, le dispositif d'évaluation de la performance du programme n'est **pas complètement décliné au sein des contrats d'objectifs et de moyens signés entre l'Etat et les opérateurs, qui reposent le plus souvent sur d'autres indicateurs.**

Si votre rapporteur spécial ne minimise pas la difficulté de transposer strictement au niveau de l'opérateur tous les objectifs du programme, il souhaite que **la plus grande cohérence entre ces deux dispositifs soit recherchée à l'occasion du renouvellement des contrats d'objectifs et de moyens.**

¹ Citée par la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire relative à la MIREs.

E. PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE

(Rapporteur spécial : M. Philippe Dominati)

1. Un programme mis en œuvre par le Centre national d'études spatiales (CNES)

Le programme 193 porte la **subvention pour charge de service public du 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).

Dans le contexte de résultats conformes aux objectifs du PAP 2010 et de celui des avancées significatives des deux programmes spatiaux de l'Union européenne, les crédits ont été consommés à hauteur de 98,1 % en AE comme en CP², ce qui représente près de **1,28 milliard d'euros**. Votre rapporteur spécial relève que le taux de consommation était de 100 % en 2009.

2. La question de la dette du CNES à l'égard de l'Agence spatiale européenne

La dette du CNES à l'égard de l'ASE, à laquelle notre ancien collègue Christian Gaudin, précédent rapporteur spécial, a consacré un rapport d'information³, est passée de 241,8 millions d'euros à fin 2008 à 325,6 millions d'euros au 31 décembre 2009 puis à **361 millions d'euros au 31 décembre 2010**. 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.

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 années 2009 à 2012, la subvention de l'ASE avait été fixée à **770 millions d'euros pour 2011** au lieu de 685 millions d'euros jusqu'en 2010.

L'effort à fournir, et qui a vocation à être poursuivi après 2011 en euros constants, doit permettre **le remboursement de la dette française d'ici à 2015**. Selon le Gouvernement, la dette du CNES à l'égard de l'ASE devrait encore augmenter en 2011, puis diminuer à partir de 2012 pour un remboursement complet en 2015. Votre rapporteur spécial se montrera attentif au respect de ces engagements.

¹ Laquelle inclut la participation française à l'Agence spatiale européenne (ASE).

² L'exécution est rapportée à la loi de finances initiale.

³ 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 ».

F. PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES »

(Rapporteur spécial : M. Philippe Dominati)

1. Une maquette redécoupée en 2010

A plusieurs reprises, le programme 190 a été **redessiné en fonction des modifications du périmètre de compétence des ministères dont il relève.**

Votre rapporteur spécial relève qu'en 2010, comme en 2009, ce programme est marqué par la **dualité entre**, d'une part, **l'action n° 14** « Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile » (ex-action n° 2) qui porte les **crédits d'intervention en faveur de ce secteur sur la base de demandes effectuées par les industriels**, et, d'autre part, **les autres actions** (trois en 2009 et quatre en 2010). Ces dernières sont en effet **toutes construites sur un modèle similaire**. Elles associent des opérateurs à l'accomplissement de leurs objectifs, et il s'agit le plus souvent d'organismes de recherche. Votre rapporteur spécial comptabilise ainsi douze structures, qui ne sont pas toutes qualifiées de véritable « opérateur du programme ».

A partir de l'exercice 2010, le programme 190 fait l'objet d'une fusion avec les anciens programmes 188 « Recherche dans le domaines de l'énergie » et 189 « Recherche dans le domaines des risques et des pollutions »¹. Il répond donc à la préoccupation d'une **action publique organisée de façon cohérente** dans le contexte de la **mise en œuvre de la politique de développement durable issue du Grenelle de l'environnement.**

Selon la note d'exécution budgétaire pour 2010 de la Cour des Comptes, cette décision étant intervenue tardivement dans le processus d'élaboration du PLF 2010, les objectifs stratégiques du programme n'ont pu être revus que lors de l'élaboration du PAP 2011. Le découpage en cinq actions, comme la cartographie des BOP et des UO reprend donc le périmètre des anciens programmes, ce qui aurait, d'après la Cour, **facilité l'exécution budgétaire sans nécessiter de grands changements d'organisation.**

2. Des crédits présentant des taux de consommation plus faibles que ceux des autres programmes de la mission

En exécution, et sans doute sous l'effet au moins partiel de cette réorganisation, les crédits des cinq actions du programme ont été consommés de manière moins forte que ceux des autres programmes de la mission : **le taux de consommation par rapport à la loi de finances initiale n'est en**

¹ *Auparavant le programme 190 s'intitulait lui-même « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat ».*

effet que de 96,5 % en AE et de 97,5 % en CP, soit respectivement 1,36 milliard d'euros et 1,26 milliard d'euros.

L'affectation des crédits consommés par le programme au sein de chaque action est retracée de manière satisfaisante par la « justification au premier euro » figurant dans le RAP 2010 de la MIREs annexé au présent projet de loi de règlement. Elle n'appelle **pas d'observations spécifiques**.

Il peut être toutefois remarqué que l'année 2010 est un moment privilégié de la **mise en place d'actions dans un cadre partenarial**, y compris avec les acteurs du secteur privé, en particulier dans le **domaine de l'énergie**.

G. PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE »

(Rapporteur spécial : M. Philippe Dominati)

1. Une exécution de plus en plus satisfaisante

L'exécution du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » apparaît en 2010 **satisfaisante**, comme elle l'avait été en 2009, après plusieurs années consécutives de sous-consommation des crédits particulièrement marquée. Ainsi, le **taux de consommation des AE s'établit à 95 %** des crédits ouverts en LFI et **atteint même 105 % pour les CP** suite à divers mouvements intervenus en gestion (ce qui correspond respectivement à 982 millions d'euros d'AE et 986 millions d'euros de CP consommés).

Votre rapporteur spécial relève tout particulièrement le **rythme élevé d'engagement et de paiement** atteint par le **Fonds unique interministériel (FUI)** de soutien aux projets de recherche et développement des pôles de compétitivité, qui était resté faible pendant plusieurs années. La consommation des crédits est nettement supérieure aux ouvertures par la LFI pour 2010, alors qu'elle atteignait pour mémoire 96 % en 2009 et des proportions moindres auparavant. Votre rapporteur spécial se félicite de cette évolution qui démontre que la mise en œuvre des projets se concrétise davantage que par le passé.

2. Un dispositif de suivi de la performance en progrès

En matière de **suivi de la performance du programme 192**, votre rapporteur spécial salue la **réduction du nombre d'indicateurs non renseignés** dans le RAP annexé au présent projet de loi. Il ne s'agit plus que de deux indicateurs en 2010, contre cinq indicateurs en 2009.

Malheureusement, les **commentaires** du RAP relatifs à l'analyse des résultats restent encore **trop succincts**. Un tel constat est d'autant plus regrettable que **les cibles visées pour chaque indicateur sont souvent**

atteintes. Cela est tout particulièrement vrai pour les objectifs d'efficience, à l'exception de l'indicateur relatif au taux d'insertion des élèves diplômés des écoles du programme. Ce dernier est de 90 % pour les élèves diplômés (au lieu d'un objectif d'au moins 95 % d'élèves ayant trouvé un emploi un an après l'obtention de leur diplôme) et tombe même à 39 % pour les titulaires d'un doctorat (à rapprocher de la cible fixée à 60 %). Le RAP de la mission fait part d'un certain optimisme quant à l'amélioration de ces ratios en 2011.

H. PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE »

(Rapporteur spécial : M. Philippe Dominati)

1. Un programme stratégique mais de dimensions modestes

Le programme 191 couvre le domaine de la **recherche civile et militaire** et relève de la responsabilité du délégué général pour l'armement. Son exécution semble s'être déroulée de façon fluide en 2010, avec un **taux de consommation qui s'établit à 98,5 % en AE et 98,3 % en CP**. Ses crédits en font le second plus petit programme de la MIREs, avec 193,6 millions d'euros engagés et payés en 2010. Il se situe juste devant le programme 186 « recherche culturelle et scientifique » analysé ci-après.

2. Des résultats insuffisants

Le dispositif de suivi de la performance du programme 191 ne dispose que de **deux objectifs, dotés chacun d'un unique indicateur**. Votre rapporteur spécial préconise d'**enrichir ce dispositif**, en veillant par ailleurs à adopter **des indicateurs pertinents au regard des objectifs poursuivis** par le programme.

Pour ce qui concerne les résultats eux-mêmes, ils sont **particulièrement faibles**, qu'il s'agisse de la proportion du montant de projets dont des retombées potentielles pour la défense ont été identifiées (79,5 % contre un objectif de 90 %) ou, surtout, du pourcentage de projets dont bénéficient les PME-PMI (2,9 %, ce qui est loin de la cible de 8 %).

I. PROGRAMME 186 « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE »

(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)

1. La première année de mise en place d'Universcience

L'année 2010 a été marquée, s'agissant du programme 186, par la **première année d'exercice d'« Universcience »**, établissement public issu

de la fusion de la Cité des sciences et de l'industrie (CSI) et du Palais de la Découverte.

« Universcience » constitue désormais l'**unique opérateur du programme 186** dont la subvention pour charge de service public représente **72 % des crédits consommés** sur celui-ci en 2010.

La décision d'un rapprochement de la CSI et du Palais de la découverte, qui résulte notamment des conclusions de la revue générale des politiques publiques, souligne la nécessité pour les deux établissements de coopérer à un objectif commun. Placé sous la co-tutelle des ministères de la culture et de la recherche, ce nouvel établissement doit, aux termes de l'article 2 du décret n° 2009-1491 du 3 décembre 2009, « *rendre accessible à tous la culture scientifique et technique* » et devenir « *dans ce domaine, un pôle national de référence* ».

Votre rapporteur spécial n'est pas défavorable au principe de la réorganisation de la politique de diffusion de la culture scientifique, convaincu qu'il convient de développer une action énergique à l'égard des jeunes générations afin que leur appétence pour les sciences s'améliore.

Il rappelle qu'il a proposé, lors de l'examen du PLF pour 2011¹, que **3,6 millions d'euros en AE et en CP soient transférés** du programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », vers le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique », afin de confirmer le rôle d'Universcience en matière de diffusion de la culture scientifique en lui confiant des missions jusqu'ici assurées par l'administration centrale du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur.

2. Un opérateur éligible à l'emprunt national ?

Votre rapporteur spécial a noté que le nouvel établissement issu du rapprochement entre le CSI et le Palais de la Découverte pourrait être éligible au programme d'investissements d'avenir au titre des fonds alloués en faveur de la diffusion de la culture scientifique. Si tel était le cas, il souhaiterait s'assurer que **ces éventuels financements ne se substituent pas à des crédits actuels**.

¹ Séance publique du 1^{er} décembre 2010.

J. PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES »

(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)

1. Une légère sous-consommation des crédits

Doté de 299,4 millions d'euros en AE et de 303 millions d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2010, le programme 142 enregistre **une très légère sous-consommation de crédits** (99,7 % des AE et 99,8 % des CP). Si l'exécution budgétaire n'appelle pas de remarque particulière, votre rapporteur spécial souhaite souligner un point de la performance de ce programme.

2. Un nouvel indicateur mesurant le taux d'insertion des diplômés

Le taux d'insertion à dix-huit mois des diplômés du programme (nouvel indicateur 1.1 du programme en 2010¹) reste stable par rapport à 2009. Ce résultat est plutôt encourageant compte tenu des fortes tensions sur le marché de l'emploi enregistrées sur cette période. Il confirme ainsi l'analyse de votre rapporteur spécial selon laquelle **les réformes engagées en 2007 par l'enseignement supérieur agricole en faveur de l'emploi des diplômés produit des résultats positifs**.

Il regrette toutefois que ce nouvel indicateur n'ait pas été aligné sur celui du programme 150 (indicateur 1.2) qui évalue le taux d'insertion à trois ans des étudiants issus de l'université. Or votre rapporteur spécial avait souhaité 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.

K. PROGRAMMES 325 À 329 RELATIFS AUX INVESTISSEMENTS D'AVENIR

1. Des actions de soutien aux établissements de recherche et d'enseignement supérieur

Les cinq nouveaux programmes, 325 à 329, retracent l'exécution de l'emprunt national en 2010, à savoir la délégation des AE et le versement des CP aux cinq opérateurs gestionnaires de la mission : ANR, CNES, ONERA, CEA et ANDRA.

¹ Cet indicateur mesurait jusqu'en 2010 le taux d'insertion à trois mois des diplômés du programme.

Deux grands types d'actions peuvent être distingués :

- d'une part, **celles apportant un soutien direct aux établissements de recherche et d'enseignement supérieur**, dont le projet majeur est celui des Initiatives d'excellence (7,7 milliards d'euros) qui tend à créer des ensembles universitaires attractifs au niveau international. Ces ensembles reposeront sur « *les briques d'excellence*¹ » que constituent les laboratoires d'excellence, les instituts hospitalo-universitaires, les instituts de recherche technologique et les sociétés d'accélération du transfert de technologie qui font l'objet d'actions distinctes au sein du PIA ;

- d'autre part, **celles visant à accélérer le développement des programmes industriels dans le domaine nucléaire, spatial et aéronautique.**

Le tableau suivant retrace l'état d'avancement des procédures d'appel à projets et des engagements/décaissements réalisés en 2010 et au premier trimestre 2011.

Pour l'appréciation d'ensemble de ce dispositif, votre rapporteur spécial renvoie à la partie relative aux éléments transversaux de la mission.

¹ RAP 2010 relatif à la MIREs.

Etat d'avancement 2010-2011 des actions menées dans le cadre de l'emprunt natinal

Programme / Action	Procédures d'appels à projet		Engagements-décaissements
	Etat d'avancement	Eésultats	
Programme 325 « Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonnées »			
Instituts d'excellence	Clôture : 31/01/2011	-19 projets reçus ; - 2 d'ores et déjà été retenus par le jury international ; - 6 projets classés B ont été recommandés par le président du jury pour faire l'objet d'un examen complémentaire.	Au premier trimestre 2011, engagements et décaissements correspondant aux coûts de gestion de l'ANR.
Programme 326 « Projets thématiques d'excellence »			
Equipements d'excellence	Clôture : 15/09/2010	- 336 projets ont été reçus ; - 52 projets lauréats de la première vague de l'appel à projets.	Au 1 ^{er} trimestre 2011 : 496,4 millions d'euros (260 millions d'euros de dotations consommables et 236,4 millions d'euros de dotations non consommables) ont été engagés.
Santé et biotechnologie	<u>Cohortes</u> : clôture 30/09/2010 <u>Infrastructures</u> : clôture 06/10/2010 <u>Démonstrateurs</u> : clôture 29/10/2010 <u>Bioressources</u> : clôture 29/10/2010 <u>Nanobiotechnologies</u> : clôture 13/12/2010 <u>Bioinformatique</u> : clôture 13/12/2010	<u>Cohortes</u> : 44 projets reçus – 10 projets retenus ; <u>Infrastructures</u> : 37 projets reçus – 11 projets retenus ; <u>Démonstrateurs</u> : 2 projets sélectionnés ; <u>Bioressources</u> : 12 projets retenus ; <u>Nanobiotechnologies</u> : 31 projets reçus – 6 projets retenus <u>Bioinformatique</u> : 28 projets reçus – 7 projets retenus.	Au 1 ^{er} trimestre 2011 : 200 millions d'euros de dotations non consommables ont été engagés pour le projet « Cohortes ».
Espace	-	-	En 2010 : 27,45 millions d'euros ont été engagés et décaissés au titre de la recapitalisation d'Arianespace. Au premier trimestre 2011 : 319,95 millions d'euros engagés pour la recapitalisation d'Arianespace, le projet Ariane 6 et les satellites Myriades et SWOT.
Programme 327 « Pôles d'excellence »			
Initiatives d'excellence	Clôture : 17/12/2010	- 17 projets reçus ; - 7 projets pré-sélectionnés.	Au premier trimestre 2011, engagements et décaissements correspondant aux coûts de gestion de l'ANR.
Opération Campus	-	-	-
Opération Plateau de Saclay	-	-	-
Valorisation - Instituts de recherche technologique	Clôture : 31 /01/2011	- 15 projets reçus ; - 6 d'ores et déjà été retenus par le jury international ; - 2 projets classés respectivement 7 ^e et 8 ^e par le jury ont été recommandés par celui-ci pour faire l'objet d'un examen spécifique.	Au premier trimestre 2011, engagements et décaissements correspondant aux coûts de gestion de l'ANR.

Valorisation – Fonds national de valorisation (SATT)	Clôture : 15/12/2010	-15 projets reçus ; - 5 d'ores et déjà été retenus par le jury international.	<u>En 2010 et au premier trimestre 2011</u> , engagements et décaissements correspondant aux coûts de gestion de la CDC.
Valorisation – Instituts Carnot	-	-	<u>En 2010</u> : 7,11 millions d'euros engagés – et 2,8 millions d'euros décaissés – (produit des intérêts de la dotation non consommable de cette action). <u>Au premier trimestre 2011</u> : 4,3 millions d'euros d'intérêts ont été décaissés.
Laboratoires d'excellence	Clôture : 22/11/2010	-241 projets reçus ; - 100 projets retenus.	<u>Au premier trimestre 2011</u> , engagements et décaissements correspondant aux coûts de gestion de l'ANR.
Instituts hospitalo-universitaires	Clôture : 5/11/2010	-19 projets reçus ; - 6 projets retenus.	<u>Au premier trimestre 2011</u> , engagements et décaissements correspondant aux coûts de gestion de l'ANR.
Programme 328 « Recherche dans le domaine de l'aéronautique »			
Démonstrateurs technologiques aéronautiques	-	-	-
Aéronefs du futur	-	-	-
Programme 329 « Nucléaire de demain »			
Réacteur de 4 ^{ème} génération	-	-	<u>En 2010</u> : engagement de 651,6 millions d'euros. <u>Au premier trimestre 2011</u> : 8,2 millions d'euros décaissés.
Réacteur Jules Horowitz	-	-	<u>En 2010</u> : engagement de 248,4 millions d'euros. <u>Au premier trimestre 2011</u> : 8,2 millions d'euros décaissés.
Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets	-	-	-

Source : commission des finances, d'après les données du Commissariat général à l'investissement.

2. Une analyse de la performance au cœur des conventions passées entre les opérateurs gestionnaires et les bénéficiaires finaux

L'évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements, tout comme l'identification du retour sur investissement, constituent des enjeux majeurs.

C'est pourquoi, toutes les conventions signées entre les bailleurs de fonds (essentiellement l'ANR) et les bénéficiaires doivent systématiquement comporter des **objectifs et des indicateurs précis et centrés sur le retour économique des projets**.

La plus grande attention devra être portée sur l'évaluation de l'ensemble des projets.

MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

M. Bertrand Auban, rapporteur spécial

I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	405
A. UNE EXÉCUTION RELATIVEMENT PROCHE DES PRÉVISIONS INITIALES MALGRÉ UN FORT DYNAMISME DES DÉPENSES.....	405
1. <i>Des dépenses dynamiques</i>	405
2. <i>Une exécution globalement proche des prévisions</i>	406
B. UN PILOTAGE DE LA MISSION ET UNE ÉVALUATION DE LA DÉPENSE À PARFAIRE	408
1. <i>Un périmètre de la mission peu cohérent</i>	408
2. <i>Quel rôle pour le responsable du programme 198 ?</i>	408
3. <i>Un dispositif d'évaluation encore insatisfaisant</i>	409
II. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »	410
A. L'ÉQUILIBRE COMPTABLE DE L'EXERCICE 2010 : DES DÉPENSES DE PENSIONS MOINDRES QUE PRÉVU	410
1. <i>Une meilleure anticipation des dépenses</i>	410
2. <i>La structure des recettes</i>	413
3. <i>A quel niveau fixer le montant du fonds de roulement ?</i>	414
B. UN PILOTAGE DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT TRIBUTAIRE DU RECOUVREMENT DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE DU BUDGET GÉNÉRAL	416
1. <i>Les retards de versement des contributions employeurs</i>	416
2. <i>Une mission dont l'objet ne se prête pas à une mesure de performance</i>	417
3. <i>Une inscription perfectible des flux financiers entre le CAS « Pensions » et la Caisse nationale de retraite des agents de collectivités locales (CNRACL)</i>	417

I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET 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 notamment les crédits destinés à assurer l'équilibre des caisses autonomes de retraite de la SNCF et de la RATP ;

- le **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**, destiné à financer, *via* l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), le régime spécial de sécurité sociale des marins (pensions de retraite et mesures d'action sociale et sanitaire) ;

- le **programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers »**, qui regroupe plusieurs régimes en rapide déclin démographique (caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, régimes de retraite de la SEITA, de l'Imprimerie nationale, des régies ferroviaires d'outre-mer et de l'ORTF).

A. UNE EXÉCUTION RELATIVEMENT PROCHE DES PRÉVISIONS INITIALES MALGRÉ UN FORT DYNAMISME DES DÉPENSES

1. Des dépenses dynamiques

En 2010, **5 615 millions d'euros d'AE et de CP ont été globalement consommés** dans le cadre de la mission « Régimes sociaux et de retraite », soit une **augmentation de plus de 10 %** par rapport à l'exercice 2009.

Ce montant **dépasse ainsi de plus de 165 millions d'euros le plafond** de crédits fixé initialement par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Comme le souligne la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire relative à la présente mission, ce dépassement s'explique par la révision de deux hypothèses majeures retenues lors de l'examen du projet de loi de programmation pluriannuelle :

- d'une part, **l'évolution du taux de la compensation spécifique vieillesse, aussi appelée mécanisme de « surcompensation »**¹ : alors que la loi de programmation prévoyait une quasi-stabilisation de la compensation spécifique jusqu'en 2011 pour une suppression totale de celle-ci en 2012, sa

¹ La surcompensation met à contribution principalement la CNRACL et le régime des fonctionnaires civils et bénéficie essentiellement aux régimes de la SNCF et des mines. Sa disparition, prévue par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, entraîne, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation progressive de la subvention versée par l'Etat.

décroissance a débuté dès 2010 pour une extinction progressive jusqu'en 2012 ;

- d'autre part, **l'évaluation du programme de cessions immobilières de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines** : les hypothèses de cession (1 milliard d'euros) ont été surévaluées de près de 20 %.

Le **PLF pour 2010 a corrigé ces deux données** ce qui explique une exécution 2010 globalement proche des prévisions révisées en dépit du fort dynamisme des dépenses.

2. Une exécution globalement proche des prévisions

L'écart entre la prévision de dépenses et l'exécution 2010 est globalement faible : **98,06 % des crédits votés en LFI ont été consommés**. Rapporté aux crédits effectivement ouverts, le taux de consommation atteint 99,93 %.

Cette tendance **contraste avec les exercices 2007 et 2008** au cours desquels les évaluations initiales des subventions d'équilibre versées au régime de retraite de la RATP et au régime de sécurité sociale des marins s'étaient avérées sous-budgétisées.

Exécution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » en 2010

(en euros)

Programmes	Crédits votés en LFI	Crédits ouverts	Crédits consommés	Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI	Taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts
Prog. 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 824 250 000	3 700 968 000	3 697 151 549	96,68 %	99,90 %
Prog. 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	792 500 000	767 420 000	767 418 247	96,83 %	99,99 %
Prog. 195 - Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 110 050 000	1 151 450 000	1 151 174 087	103,70 %	99,96 %
Total 2010	5 726 800 000	5 619 838 000	5 615 743 883	98,06 %	99,93 %

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2010

- Le respect de la prévision initiale des dépenses retracées dans le cadre de la présente mission s'explique principalement par deux éléments dont a « bénéficié » le plus important programme de la mission, **le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »** :

- d'une part, un moindre impact budgétaire que prévu des revalorisations de pensions en 2010 compte tenu d'un taux d'**inflation plus modéré qu'attendu** (0,9 % contre 1,2 % initialement prévu) ;

- d'autre part, **un report des départs à la retraite en 2009 plus important que ne le prévoient les hypothèses retenues lors de l'élaboration du PLF pour 2010**. Ceci a conduit, par un effet de base, à surestimer les dépenses prévisionnelles pour 2010, rendant par la même l'exécution 2010 plus « aisée ».

Votre rapporteur spécial ne conteste pas la difficulté d'anticiper l'impact de la réforme de 2008 sur les comportements de départs à la retraite. Néanmoins, il note que dès le mois d'octobre 2009, les données de la commission des comptes de la sécurité sociale¹ venaient corriger celles retenues lors de l'élaboration du PLF pour 2010 : les chiffrages de la commission faisaient, en effet, apparaître un besoin de subvention d'équilibre pour le régime de la SNCF inférieur de 117 millions d'euros par rapport aux prévisions retenues dans le PAP 2010.

- L'exécution du **programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers »** fait, quant à lui, apparaître une légère surconsommation par rapport aux prévisions initiales. Celle-ci s'explique par **l'ouverture de 40 millions d'euros en collectif de fin d'année**². Cette ouverture de crédits était destinée à pallier partiellement³ la non-perception des recettes attendues des cessions immobilières de la caisse autonome nationale des mines compte tenu du report du projet. La non-perception de ces recettes a eu pour conséquence mécanique l'accroissement de la subvention versée par l'Etat.

- S'agissant du **programme 197 « Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins »**, l'exécution est là aussi très proche des prévisions. Cependant, votre rapporteur spécial note, une nouvelle fois, le non-respect de la nomenclature budgétaire du programme : **toutes les dépenses du programme – y compris les dépenses d'action sociale – ont été imputées sur l'action 1 relative aux pensions de retraite et aucune sur l'action 2 spécifiquement dédiée au financement de l'action sanitaire et sociale**. Comme le souligne la Cour des comptes dans le document précité, *« si la distinction des inscriptions de crédits, entre actions et entre titres qui figure dans le PAP au titre du programme 197 a un sens, il convient que les imputations budgétaires de la dépense respectent cette distinction dès lors que*

¹ Rapport d'octobre 2009 de la commission des comptes de la sécurité sociale.

² Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

³ Cette ouverture de crédits a été complétée par la mobilisation des résultats comptables cumulés sur 2008-2009 par la branche vieillesse du régime minier à hauteur de 73 millions d'euros.

la comptabilité budgétaire vise à retracer l'utilisation qui est faite de l'autorisation parlementaire ».

B. UN PILOTAGE DE LA MISSION ET UNE ÉVALUATION DE LA DÉPENSE À PARFAIRE

1. Un périmètre de la mission peu cohérent

Dans la note d'exécution budgétaire relative à la présente mission, la Cour des comptes souligne deux incohérences quant au périmètre de celle-ci :

- d'une part, **elle ne regroupe pas, comme l'a souligné à de nombreuses reprises votre rapporteur spécial, tous les crédits destinés à financer des dispositifs de préretraite ou des subventions versées à des régimes de retraites ;**

- d'autre part, la présente mission peut être amenée à **supporter in fine des mesures de soutien à certains secteurs d'activité** (notamment le secteur maritime) quand ces dernières prennent la forme d'une réduction de cotisations sociales vieillesse : or, ces dépenses trouveraient davantage leur place au sein des programmes budgétaires spécifiquement dédiés à ces politiques publiques (le programme 154 « Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » par exemple) plutôt qu'au sein de la présente mission.

2. Quel rôle pour le responsable du programme 198 ?

Votre rapporteur spécial s'interroge, en outre, sur les marges de manœuvre du responsable du programme 198 – le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer - depuis la modification des décrets constitutifs des deux caisses de retraites RATP et SNCF. En effet, à la suite de la décision prise par le comité de modernisation des politiques publiques en 2008, **la tutelle de ces deux caisses est dorénavant exercée exclusivement par les ministres du budget et de la sécurité sociale.**

De la même manière, la Cour des comptes relève que *« le positionnement effectif de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer n'est pas satisfaisant. [...] Son intervention est cantonnée à l'exécution des tâches administratives liées au versement des subventions, le pilotage effectif de la gestion étant en réalité assuré par la direction du budget ».* Dans ces conditions, **le rattachement du présent programme au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ne semble plus se justifier.**

3. Un dispositif d'évaluation encore insatisfaisant

Le dispositif d'évaluation de la performance de la présente mission a fait l'objet en 2010 d'un effort d'harmonisation entre programmes. Trois indicateurs similaires sont ainsi retenus pour l'évaluation des crédits de chacun d'eux : le premier porte sur le coût d'une primo-liquidation de retraite, le deuxième sur les dépenses de gestion par euro de prestation versé et le troisième sur l'action administrative de recouvrement ou de récupération d'indus.

Cependant, compte tenu des spécificités de gestion de chacune de ces caisses ou régimes de retraites, les comparaisons demeurent délicates. Par ailleurs, ce dispositif d'évaluation de la performance ne porte que sur une partie marginale des crédits de la mission.

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		Taux de récupération des « indus » (en %)	
	2010 (prévision)	2010 (réalisé)	2010 (prévision)	2010 (réalisé)	2010 (prévision)	2010 (réalisé)
Marins	0,0640	0,0650	1 033,00	839,00	91	ND
RATP	0,0076	0,0074	361,00	341,00	90	92,68
SNCF	0,0045	0,0038	391,66	340,00	97	94,7
Mines	1,2900	1,3100	195,00	198,23	84	98,0
SEITA	0,2300	0,2200	319,00	311,63	95	93,5

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

II. LE COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »

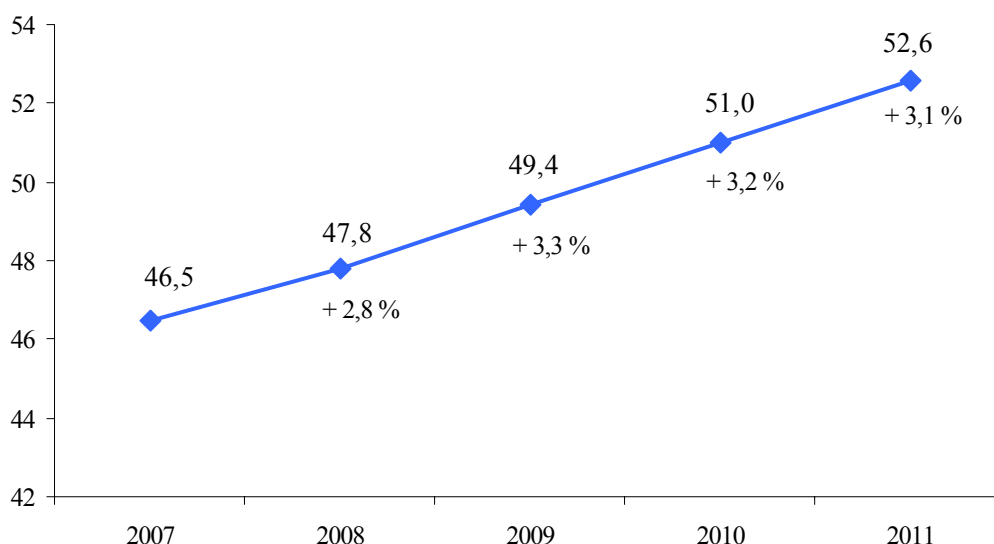
A. L'ÉQUILIBRE COMPTABLE DE L'EXERCICE 2010 : DES DÉPENSES DE PENSIONS MOINDRES QUE PRÉVU

1. Une meilleure anticipation des dépenses

La consommation des crédits du compte spécial « Pensions » s'établit, en 2010, à **51 milliards d'euros**. En augmentation de 3,2 % par rapport à l'année 2009 (49,4 milliards d'euros), cet exercice s'inscrit dans le mouvement tendanciel des dépenses de pensions illustré dans le tableau ci-dessous.

Evolution des crédits du CAS « Pensions »

(en milliards d'euros)



Source : d'après les données des rapports annuels de performances de la mission « Pensions » des années 2007 à 2010 et de la loi de finances pour 2011¹

La charge des pensions 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 crédits consommés de **46,60 milliards d'euros (44,94 milliards en 2009)** ;

- le **programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »** pour un montant de **1,80 milliard d'euros (1,78 milliard en 2009)** ;

¹ Le graphique présente pour les années 2007 à 2010 le montant des crédits consommés et pour 2011 le montant des crédits votés en loi de finances initiale.

- le programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » pour un montant de 2,61 milliards d'euros (2,68 milliards en 2009).

Equilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2010

(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 n° 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	46 682 000 000	46 682 000 000	46 713 417 388	46 603 152 016	99,83%	99,76%	110 265 372
Programme n° 742 Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	1 810 785 929	1 810 785 929	1 781 709 438	1 803 465 751	99,60%	101,22%	-21 756 313
Programme n° 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 631 207 600	2 631 207 600	2 633 983 474	2 615 372 039	99,40%	99,29%	18 611 435
Total	51 123 993 529	51 123 993 529	51 129 110 300	51 021 989 806	99,80%	99,79%	107 120 494

Source : d'après les données du rapport annuel de performances de la mission « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2010

Les résultats de l'exercice 2010 présentent un **excédent global de recettes sur les dépenses de 107 millions d'euros**, qui se situe dans la continuité des exercices antérieurs, mais dans une moindre proportion : 345 millions d'euros en 2009 et 373 millions en 2008.

La cause de cet infléchissement, difficilement prévisible sur le plan démographique, des dépenses de pensions revient notamment à la moindre augmentation du taux de revalorisation des pensions et au nombre moins élevé que prévu des départs en retraite. L'écart entre la prévision de dépenses et l'exécution a diminué par rapport à l'année précédente pour s'établir en 2010 à

un taux de 99,8 % de consommation des crédits votés en LFI, contre un taux de 98,54 % en 2009.

Une analyse par programme montre que l'évolution des dépenses n'est pas uniforme, l'une des trois sections – celle relative aux pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat – présentant un solde négatif d'exécution.

a) L'exécution du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »

Les dépenses du programme 741 ont ainsi été inférieures de 78,85 millions d'euros au montant inscrit en LFI 2010 (le solde d'exécution par rapport aux recettes constatées s'établit à 110 millions d'euros).

Deux éléments majeurs expliquent cet écart :

- la LFI était basée sur une revalorisation des pensions de 1,2 % alors que la revalorisation effective au 1^{er} avril a été inférieure de 0,3 point, à 0,9 % ;

- les effectifs de nouveaux retraités civils en 2010 (70 000) ont été légèrement supérieurs à l'effectif de 2009 (68 000), mais bien inférieurs aux niveaux atteints en 2007 et 2008 (81 000), entraînant une réduction du montant global des pensions effectivement servies par rapport au montant prévu en LFI.

Parmi les effets probables de la réforme des retraites, le directeur du budget avait souligné la difficulté qu'il aurait, pendant les premières années d'application, à prévoir les comportements de départ en retraite. Par ailleurs, il avait été admis que la réduction des départs constatée en 2009 donnerait lieu mécaniquement à des effets de rattrapage en 2010 et 2011 sans que l'on puisse en préciser l'ampleur¹.

b) L'exécution du programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »

Le solde d'exécution du programme a été négatif en raison de recettes inférieures de 1,6 % par rapport à la prévision. Le **déficit de 21,8 millions d'euros en 2010** est dû à une conjonction de facteurs :

- une baisse importante de l'effectif de cotisants (- 5,3 % de décembre 2009 à décembre 2010), se traduisant par une réalisation des recettes de cotisations, inférieure de 10,7 millions d'euros à la prévision ;

- une révision à la baisse des recettes de compensations démographiques (- 9,2 millions d'euros) ;

¹ 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.

- une diminution importante des produits financiers (- 7,1 millions d'euros) en raison de la baisse de taux.

c) L'exécution du programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »

La justification des dépenses afférentes aux actions du programme 743 n'apparaît pas dans le rapport annuel de performance de la mission « Pensions », mais dans les documents budgétaires des divers programmes du budget général appelés à verser une subvention d'équilibre. Le solde positif de 18,6 millions d'euros exprime donc la surbudgétisation de cette section, celle-ci demeurant relativement faible puisque le taux de consommation s'élève à 99,40 % par rapport aux crédits votés en LFI.

En raison de l'extinction démographique progressive des régimes de pension financés par le présent compte spécial, l'ensemble des actions présentent des soldes d'exécution légèrement positifs du fait de la prévisibilité de ces dépenses, à l'exception des allocations de reconnaissance des anciens supplétifs.

En effet, en raison de l'arrêt du conseil d'Etat du 7 avril 2007, supprimant la condition de nationalité des critères d'éligibilité, un plus grand nombre de bénéficiaires d'allocation (anciens harkis et membres de formations supplétives d'Algérie) a été enregistré en 2010, entraînant une dépense supérieure en 2010 de 64 % par rapport aux prévisions votées en LFI (21,77 millions d'euros au lieu de 13,2 millions). Cette surconsommation avait déjà été constatée en 2009.

2. La structure des recettes

Les recettes de la mission se composent essentiellement des **contributions employeur** (40 119 millions d'euros), acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires affiliés au régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) : Etat, établissements publics, France Télécom, La Poste. Le taux de contribution employeur du régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'Etat est déterminé annuellement pour équilibrer le programme 741. Le taux de contribution retenu net appliqué au traitement indiciaire brut (62,14 % pour les pensions de retraite des agents civils, 0,33 % au titre des allocations temporaires d'invalidité, 108,63 % pour les militaires et 30 % pour les pensions des personnels ouvriers de l'Etat en 2010) est en effet calculé une fois prises en compte les autres ressources de financement.

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	49,90 %	100,00 %	0,30 %	33,00 %	24 %
2007	50,74 %	101,05 %	0,31 %	39,50 %	24 %
2008	55,71 %	103,83 %	0,31 %	50,00 %	24 %
2009	60,14 %	108,39 %	0,32 %	60,44 %	27 %
2010	62,14 %	108,63 %	0,33 %	62,14 %	30 %
2011	70,92 %	115,24 %	0,33 %	70,92 %	33 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, annexe « Pensions » et loi de programmation des finances publiques 2009-2012

Le deuxième poste de recettes provient des **cotisations salariales** (4 934 millions d'euros). Celles-ci correspondent à une retenue, au taux de 7,85 %, sur le traitement indiciaire brut des fonctionnaires civils, militaires, et des personnels ouvriers de l'Etat.

Par ailleurs, les **versements du budget général** (3 720,3 millions d'euros) viennent abonder le régime des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (1 089,1 millions d'euros ouverts en LFI) du programme 742 et financer les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions (2 631,2 millions d'euros) du programme 743 au titre de la **subvention d'équilibre** que verse l'Etat à ces régimes en déclin démographique.

Enfin, le versement annuel de l'Etablissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France télécom (« soulte France Télécom ») s'est élevé à 635,8 millions d'euros.

3. A quel niveau fixer le montant du fonds de roulement ?

Depuis 2009, et comme le souhaitait votre rapporteur spécial, le solde d'exécution cumulé du compte spécial est présenté dans le rapport annuel de

performance. Pour 2010, il s'établit à **1 253 millions d'euros¹**, en hausse de plus de 100 millions d'euros par rapport à 2009 ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

Solde cumulé du compte spécial « Pensions »

(en euros)

	Solde cumulé fin 2008	Solde cumulé fin 2009	Solde 2010	Solde cumulé fin 2010
Programme 741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	744 236 709	1 074 956 590,46	110 265 375,30	1 185 221 965,76
Programme 742 - Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	20 003 029	38 072 349,19	- 21 756 313,16	16 316 038,03
Programme 743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	36 426 108	33 174 644,14	18 611 435,75	51 786 079,89
Total	800 665 846	1 146 203 583,79	107 120 494,89	1 253 324 083,68

Source: rapport annuel de performances de la mission « Pensions » annexé au projet de loi de règlement pour 2010

Lors de l'examen de la loi de règlement pour 2009, **votre rapporteur s'était déjà interrogé sur l'utilité d'immobiliser un montant d'une telle importance**, plus de 1,1 milliard d'euros à l'époque, 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.

La direction du budget considère toutefois que les aléas qui sont intervenus dans la gestion des retraites depuis 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 les années à

¹ 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.

venir justifient le maintien d'un fonds de roulement. Votre rapporteur ne disconvient pas de l'utilité de ce dispositif destiné à sécuriser le paiement des pensions. Mais il apparaît aujourd'hui que son montant est supérieur à son niveau originel : un milliard d'euros. Celui-ci est par ailleurs sur-dimensionné si l'on prend pour référence le résultat de l'indicateur de performance relatif à l'écart entre la prévision et l'exécution qui s'établit pour 2010 à 0,9 %. Aussi, dans la mesure où ce fonds de roulement représente 2,45 % des crédits de la mission, il appelle, dans le contexte de disette budgétaire, à sa **diminution progressive vers un niveau d'étiage plus proche de 1,8 %, soit environ 900 millions d'euros.**

B. UN PILOTAGE DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ETAT TRIBUTAIRE DU RECOUVREMENT DES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE DU BUDGET GÉNÉRAL

1. Les retards de versement des contributions employeurs

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 aux 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'équilibre du compte dépend très étroitement des recettes de cotisations salariales et des contributions de l'État employeur.**

Or, la Cour des comptes a relevé, dans la note d'exécution budgétaire relative à la présente mission :

- des **retards, qualifiés de « très importants », dans le recouvrement des contributions employeurs** des militaires causés par des difficultés rencontrées dans la réorganisation du réseau comptable des armées et le déploiement de Chorus ;

- des situations de **déséquilibre ponctuel de la trésorerie du compte spécial**, limité à quelques jours par mois, pour des montants pouvant atteindre 600 millions d'euros, en juin 2010, et nécessitant une mobilisation du fonds de roulement.

On peut **s'interroger sur la pertinence de mettre en œuvre, ainsi que le demande la Cour des comptes, un dispositif de pénalités de retard** à l'encontre des contributeurs au CAS « Pensions » qui effectuent leur versements hors délai, car **cela reviendrait à alourdir la charge des pensions pesant sur le budget général**. En revanche, une responsabilisation des contributeurs sur leur obligation de ponctualité apparaîtrait comme une obligation minimale. A cet effet, **la publication dans les prochains rapports annuels de performance du CAS « Pensions » d'un indicateur de ponctualité des versements de chaque programme du budget général** pourrait constituer un élément suffisamment incitatif. Une telle publicité serait

également de nature à appuyer le responsable du CAS dans ses relations avec ses débiteurs.

2. Une mission dont l'objet ne se prête pas à une mesure de performance

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.

Toutefois, l'indicateur associé à l'objectif de maîtrise des coûts de gestion n'est toujours pas définitif. Quant à la maîtrise du besoin de financement du régime, il convient davantage de considérer les indicateurs comme une mesure de l'évolution des comportements démographiques que comme des leviers d'action du responsable du programme.

L'âge moyen de départ à la retraite a augmenté en 2010 pour les personnels civils et militaires :

- 59,79 ans pour un objectif de 59,69 ans pour les personnels civils ;
- 46,55 ans pour un objectif de 46,07 ans pour les militaires.

Enfin, s'agissant de l'optimisation de la prévision de dépenses et de recettes, l'indicateur qui mesure l'écart entre la prévision et l'exécution (0,14 en 2008 et 1,74 en 2009) s'est amélioré par rapport à l'année précédente, s'établissant à 0,9 %, conformément à la prévision. Toutefois, cet écart reste élevé par rapport aux années antérieures à 2009, sans qu'il puisse être imputé au responsable de programme, le chef du service des retraites de l'Etat (SRE). En effet, celui-ci ne maîtrise ni l'aléa économique et réglementaire qui pèse sur la revalorisation annuelle, ni l'aléa démographique lié aux comportements de départ à la retraite des fonctionnaires.

3. Une inscription perfectible des flux financiers entre le CAS « Pensions » et la Caisse nationale de retraite des agents de collectivités locales (CNRACL)

L'article 59 de la loi de finances pour 2010 a introduit une disposition relative au transfert aux collectivités territoriales des fonctionnaires de la fonction publique d'Etat, dans le cadre de la décentralisation opérée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet aux fonctionnaires ayant opté pour la fonction publique territoriale de s'affilier à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

En application de cette disposition, il doit s'ensuivre deux mouvements financiers :

- l'Etat rembourse les pensions versées par la CNRACL pour les agents ayant effectué une partie de leur carrière pour l'Etat ;

- la CNRACL reverse à l'Etat les cotisations et contributions assises sur les traitements de ces agents et qui seraient revenues à l'Etat si les agents n'avaient pas été transférés aux collectivités territoriales.

Or, les 434 millions d'euros rattachés en recettes dans la LFI résultent du solde entre 615 millions d'euros de recettes brutes et, d'une part, 25 millions d'euros de dépenses de pensions remboursées à la CNRACL, d'autre part, 156 millions d'euros de compensation démographique. Selon la Cour des comptes, ces divers mouvements auraient dû faire l'objet d'inscriptions spécifiques sur les lignes de recettes et de dépenses du CAS pour satisfaire au principe budgétaire d'universalité en application de l'article 6 de la LOLF.

**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 »	420
A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXÉCUTION DE LA MISSION.....	420
1. <i>Une part très modeste dans l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités territoriales</i>	420
2. <i>Des recommandations de la Cour des comptes diversement suivies d'effet</i>	420
B. ANALYSE DES PROGRAMMES.....	421
1. <i>Les programmes retraçant les concours financiers aux collectivités territoriales</i>	421
2. <i>Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »</i>	423
II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	426
A. LE PROGRAMME 832 « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, ET À LA NOUVELLE-CALÉDONIE ».....	426
B. LE PROGRAMME 833 « AVANCES SUR LE MONTANT DES IMPOSITIONS REVENANT AUX RÉGIONS, DÉPARTEMENTS, COMMUNES, ÉTABLISSEMENTS ET DIVERS ORGANISMES »	427

I. MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXÉCUTION DE LA MISSION

1. Une part très modeste dans l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités territoriales

Hors fiscalité transférée¹, les concours de l'Etat en faveur des collectivités territoriales se sont élevés en 2010 à 108,193 milliards d'euros. Au sein de cet ensemble, les prélèvements sur recettes, dont fait partie la dotation globale de fonctionnement (DGF), ont atteint 85 milliards d'euros.

Les dépenses de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) ont représenté 2,59 milliards d'euros, soit **2,4 % du montant total des concours de l'Etat**.

L'appréciation de l'exécution et de la performance de la mission ne donne en conséquence qu'une vision très partielle de la politique menée en direction des collectivités territoriales.

Votre rapporteur spécial observe également que **l'exécution budgétaire de la mission RCT en 2010 présente un écart avec les plafonds de dépenses** définis par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP) du 9 février 2009. Cet écart s'explique par l'intégration des dotations en faveur de l'Outre-mer dans le périmètre de la mission.

Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Programmation triennale

(en millions d'euros)

	LPFP 2009-2012 Plafond 2010	Exécution 2010	Ecart en %
Autorisations d'engagement (AE) 2010	2 480	2 733	10,2
Crédits de paiement (CP) 2010	2 420	2 709	11,9

Source : commission des finances

2. Des recommandations de la Cour des comptes diversement suivies d'effet

Dans sa note d'exécution budgétaire 2009, la Cour des comptes avait formulé trois recommandations principales au responsable des programmes de la mission :

¹ Evaluée à 21 milliards d'euros en 2010.

- renoncer à des gels de crédits inutiles compte tenu du caractère obligatoire, en application du code général des collectivités locales, de la plupart des dépenses imputées sur la mission ;

- apurer la dette de dotation globale d'équipement des communes (DGE) et de dotation de développement rural (DDR) ;

- mentionner dans les documents annexés aux projets de lois de finances des informations sur la prévision et l'exécution de la ligne « subventions pour travaux divers d'intérêt local » du programme 122 « Concours spécifiques et administration ».

Votre rapporteur spécial constate que seule la deuxième recommandation est en voie d'être suivie d'effet, grâce au remplacement de la DGE et de la DDR par une nouvelle dotation fusionnée, la dotation d'équipement des territoires ruraux, créée par la loi de finances pour 2011.

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 814 millions d'euros en AE et 774 millions d'euros en CP. Après reports de crédits et levée de la réserve, les crédits utilisables se sont élevés respectivement à 815 millions d'euros et 777 millions d'euros.

Ces crédits ont été consommés en 2010, à hauteur de 94 % pour les AE et 97 % pour les CP.

Pour **17 % du montant total des AE** consommées, les dépenses du programme sont constituées par des concours particuliers de la **dotación générale de décentralisation (DGD)**¹ dont l'exécution budgétaire n'appelle pas de commentaire particulier.

Le solde des crédits (soit 636 millions d'euros consommés en AE) est affecté à des **dotations de soutien de l'investissement** des communes et groupements de communes : dotation globale d'équipement (DGE), dotation de développement rural (DDR), dotation de développement urbain (DDU).

¹ *Concours particulier relatif à l'élaboration des documents d'urbanisme ; concours particulier relatif au financement des assurances liées aux autorisations de l'utilisation des sols ; concours particulier relatif au financement des services communaux d'hygiène et de santé ; concours particulier pour l'entretien de la voirie nationale de Paris ; concours particulier relatif au financement du transfert des monuments historiques ; concours particulier pour le financement du transfert de compétences prévu à l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation.*

La gestion de ces dotations n'est pas satisfaisante. Elle fait très largement appel à des **redéploiements internes**, dans un premier temps de la DDU¹ vers l'ensemble DGE-DDR, puis au sein même de cet ensemble.

En 2010, ces mouvements de fongibilité ont atteint **40,7 millions** d'euros contre 30,15 millions en 2009, soit une progression de 35 %.

En outre, si la **consommation des crédits de paiement** inscrits au titre de la **DDU** a progressé, votre rapporteur spécial relève qu'elle reste très **médiocre** et justifie les interrogations soulevées sur la permanence de ce dispositif.

Consommation détaillée des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	AE ouverts 2010	CP ouverts 2010	CP consommés 2010	Rappel : CP consommés 2009
DGE des communes	485	453,3	470,8	471,5
Dotation de développement rural (DDR)	131,3	133,4	115,7	121,2
Dotation de développement urbain (DDU)	50	23,1	22,2	9,9

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2010

Enfin, le programme comporte les **dotations « régisseurs de police municipale »** pour 0,4 million d'euros et **« titres sécurisés »** pour 17,6 millions d'euros en AE, dont l'exécution budgétaire s'est révélée conforme aux prévisions de la loi de finances initiale. **Votre rapporteur spécial suggère que ces deux dotations, compte tenu de leur spécificité, soient intégrées à une nouvelle action à créer au sein du programme 119 « Concours financiers aux communes et groupements de communes ».**

b) Le programme 120 « Concours financiers aux départements »

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 489 millions d'euros en AE et 487 millions d'euros en CP. Après reports de crédits et levée de la réserve, les crédits utilisables s'élèvent à 498 millions d'euros en AE et 496 millions d'euros en CP.

En 2010, ces crédits ont été consommés respectivement à hauteur de 97 % et 98 %.

Dans le cadre de l'action 2 du programme, **54 % du montant total des AE** consommées, soit **261 millions d'euros**, ont été destinés à la **dotation générale de décentralisation (DGD)** des départements, intégrant la DGD de droit commun, la DGD fluviale en faveur de la Guyane et la DGD de Saint-

¹ Et dans une moindre mesure en provenance des dotations « régisseurs » et « titres sécurisés ».

Martin. La consommation de ces crédits, qui découle mécaniquement de l'application de la loi et sur laquelle le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre, n'appelle pas de commentaire et a été conforme aux estimations de loi de finances initiale.

Le solde des crédits (soit 223 millions d'euros consommés en AE) est affecté à la **dotation globale d'équipement** (DGE) des départements.

Compte tenu des règles applicables à la part principale de la DGE¹, la liquidation des droits des départements étant effectuée tardivement sur présentation d'un état récapitulatif des dépenses, **une partie importante de la DGE de l'année N+1 est consacrée à solder les droits correspondant au quatrième trimestre de l'année N.**

Ainsi, en 2010, 41 millions d'euros en AE et CP ont permis aux départements de solder leurs opérations éligibles à la DGE au titre de l'année 2009 alors que 119 millions d'euros en AE et CP ont été versés aux départements au titre de la fraction principale de la dotation pour 2010.

c) Le programme 121 « Concours financiers aux régions »

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 893 millions d'euros en AE et en CP. Après reports de crédits et levée de la réserve, les crédits utilisables s'élèvent à 907 millions d'euros en AE et CP.

En 2010, ces crédits ont été consommés à hauteur de 99 %.

2. Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »

Ce **programme hétérogène** regroupe les crédits d'aide aux collectivités confrontées à des circonstances exceptionnelles, ceux de la dotation générale de décentralisation destinés à plusieurs catégories de collectivités, les moyens de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et, depuis 2009, les dotations à l'Outre-mer.

Il a été doté, en loi de finances initiale, de 477 millions d'euros en AE et 468 millions d'euros en CP. Les crédits ouverts s'élevaient à 667 millions d'euros en AE et 619 millions d'euros en CP.

¹ La DGE est répartie entre les départements :

- pour 76 % de son montant sur la base d'un taux de concours et en fonction des dépenses effectuées directement ou par le biais de subventions par chaque département en matière d'équipement rural (en 2010, ce taux de concours a atteint 18,64 %) ;

- 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 (2008 pour la DGE 2010) ;

- et pour 15 % de son montant afin de majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal est faible par rapport au potentiel fiscal des autres départements (24 départements de métropole, ainsi que les 4 départements d'outre-mer, et les collectivités de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont été concernés par cette majoration en 2010).

En 2010, ces crédits ont été consommés, respectivement, à hauteur de 88 % et 92 %, selon la répartition suivante :

**Consommation détaillée des crédits de paiement
(hors dépenses du titre 3 et du titre 5)**

(en millions d'euros)

	CP consommés 2009	CP inscrits en LFI 2010	CP consommés 2010
Subventions aux communes minières	2	0,6	1,1
Subventions aux communes en difficulté	2,8	1,5	1,4
Reconstruction de ponts détruits par faits de guerre	0,1	0,4	147 euros
Aides aux regroupements	ε	0	13 017 euros
Autres subventions (sécurisation de bâtiments de la communauté juive)	1,8	0	1,4
Programme de sécurité des établissements scolaires	6,4	0	0,9
Réparations de dégâts causés par les calamités publiques	9	0	23,9
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	0	10	4,4
Subventions pour travaux divers d'intérêt local	141,4	133	137,2
DGD - concours particulier autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains	87,9	87,9	87,9
DGD - concours particulier ports maritimes	41,9	45,3	51,4
DGD - concours particulier aérodromes	2,3	3,6	5
DGD - concours particulier bibliothèques municipales et départementales de prêt	81,7	82,3	76,4
Dotations outre-mer	102,3	103,7	103,7

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2009 et 2010

L'exécution 2010 du programme est marquée par des **reports** importants et des **abondements en cours d'exercice**, justifiés par le caractère exceptionnel de certaines dépenses, mais **souvent trop tardifs**. Les principaux mouvements ont été les suivants :

- 67,1 millions d'euros en AE et 46,2 millions d'euros en CP, non consommés sur l'exercice 2009, ont été **reportés en gestion** sur l'exercice 2010 par arrêtés du **30 mars 2010** ;

- 25 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP ont été ouverts en **loi de finances rectificative** du **7 mai 2010** afin de couvrir les avances devant être versées aux départements touchés par la Tempête Xynthia de février 2010 ;

- 12 millions d'euros en AE et CP ont été ouverts par **décret d'avance** n° 2010-1147 du **29 septembre 2010** pour répondre aux besoins liés aux inondations de juin 2010 dans le département du Var ;

- 11,5 millions d'euros en AE et 12,5 millions d'euros en CP ont été ouverts par décret n° 2010-1506 du **7 décembre 2010**, au titre de la **dotacion pour dépenses accidentelles et imprévues**, afin de compléter les versements liés à la Tempête Xynthia et aux inondations de juin 2010 ;

- enfin, 74,7 millions d'euros en AE et CP ont été ouverts en **loi de finances rectificative** du **30 décembre 2010**, correspondant notamment, pour 75 millions d'euros, au transfert vers l'Agence des Services de Paiements de l'aide versée aux départements en difficulté.

Il résulte de ces ouvertures tardives, comme en 2009, des reliquats importants de CP (soit 49 millions d'euros) et un montant élevé d'AE non consommés (68,5 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial constate également que pour la première fois depuis 2008, l'**objectif de mise en ligne de la part péréquation de la DGF avant le 20 mars** de l'année **n'a pu être respecté**, quand les autres indicateurs de performance de la DGCL obtiennent des résultats très satisfaisants.

Enfin, les « **subventions pour travaux divers d'intérêt local** », représentant un total de 137 millions d'euros que le rapport annuel de performances ne commente pas, font l'objet d'un intérêt soutenu de la Cour des comptes.

Elle constate notamment « *qu'aucun crédit n'est prévu pour ces subventions dans le PLF ; les crédits sont en effet exclusivement ouverts par voie d'amendement parlementaire. D'autre part, à la différence des dotations ou autres subventions aux collectivités territoriales, ces subventions sont allouées de façon discrétionnaire. Leur répartition selon les départements est très hétérogène, puisque la subvention par habitant va de zéro à près de 30 euros autour d'une valeur moyenne de 2,16 euros en 2010. Parmi les 22 départements ayant bénéficié en 2010 d'un apport supérieur à la moyenne majorée de 50 % (soit plus de 3 euros par habitant), 18 sont dans la même situation avantageuse sur la moyenne des trois années 2008 à 2010¹* ».

¹ Note d'exécution budgétaire (NEB). Les 18 départements bénéficiant sur trois ans des dotations moyennes par habitant les plus élevées sont les suivants : Ardennes, Ariège, Aube, Cantal, Charente maritime, Corrèze, Creuse, Gers, Haute Loire, Lot, Lozère, Mayenne, Oise, Orne, Puy-de-Dôme, Saint-Pierre et Miquelon, Territoire de Belfort, Vosges.

II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

La mission interministérielle « 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 ;

- la seconde section retrace les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et à divers organismes.

Contrairement aux années précédentes, le **solde du compte d'avances est très largement excédentaire** (10 247 280 113 euros), au-delà du résultat positif de 4 850 millions d'euros prévu par la loi de finances initiale.

Evolution du solde du compte d'avance

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Solde du compte d'avance	924	535	- 453	- 458	- 1 453	+ 10 247

Source : commission des finances

Ce solde positif exceptionnel est lié à la réforme de la fiscalité directe locale issue de la loi de finances pour 2010.

La suppression dès 2010 des rôles généraux de taxe professionnelle a, en effet, été compensée par une dotation budgétaire (compensation-relais) sous forme de prélèvement sur recettes et versée aux collectivités en dehors du compte d'avances.

Ce n'est qu'en 2011 que le compte d'avances retrouvera son équilibre antérieur lorsque transiteront par cette voie les nouveaux impôts économiques locaux créés en 2010 et perçus exceptionnellement au profit de l'Etat en 2010.

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. Comme en 2009, il n'a enregistré aucun mouvement, aucune avance n'ayant été attribuée depuis 1996. En conséquence, à l'occasion de la loi de finances pour 2011, votre rapporteur spécial a fait adopter un amendement ramenant le montant des crédits votés à 800 000 euros.

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 **totalité des crédits consommés** du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », soit **56,8 milliards** d'euros dont 51 milliards d'euros dédiés aux avances sur le montant des impositions locales.

L'exécution 2010 a été marquée, par rapport aux prévisions initiales, par un **moindre niveau d'émissions d'impôts** directs locaux en dépenses et un **surcroît de recettes**.

L'**écart à la prévision** a représenté -3 117 069 438 euros en dépenses et +2 273 410 675 euros en recettes.

La Cour des comptes souligne que « *le surplus encaissé concerne majoritairement les recettes de taxe professionnelle et les recouvrements de l'année 2009 : initialement estimés à 4,546 Md€, les encaissements sur taxe professionnelle au titre de 2009 s'élèveraient à 9,982 Md€, soit 5,436 Md€ de recettes supplémentaires* »¹. Elle estime toutefois que les justifications fournies par l'administration, qui se fondent en particulier sur l'hypothèse d'une erreur répétée de prévision portant sur la sous estimation de la part des recettes pour ordre² qui alimentent le compte, « *ne permettent pas de fournir une explication complète et cohérente aux évolutions exceptionnelles et non prévues initialement.* »

La sous-exécution des dépenses s'expliquerait au premier chef par une prévision de dépenses « *classiquement prudentielle* » sur ce programme, afin de « *ne prendre aucun risque dans le paiement effectif des collectivités territoriales* », particulièrement dans une « *année de transition de la réforme* » où l'analyse du comportement des collectivités territoriales était difficile.

En outre, les émissions de rôles supplémentaires sur titres antérieurs ont été supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale (1,296 milliard d'euros contre 1,073 milliard d'euros).

¹ Note d'exécution budgétaire (NEB).

² Dégrèvements dont le coût est financé par l'Etat, et parmi ces dernières, majoritairement des ordonnancements de dégrèvements au titre du plafonnement valeur ajoutée (PVA) donnant lieu à auto-imputation par les entreprises.

Les indicateurs de **performance**, qui mesurent les délais de versement des impôts collectés aux collectivités territoriales, font apparaître, pour 2010, une **nette amélioration** de l'écart entre le montant des avances versées par l'Etat aux collectivités et le montant des émissions sur rôles. Cet écart qui s'élevait, en effet, à 126 806 161 euros en 2009 a été ramené à 7 924 997 euros en 2010.

MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »

Mme Marie-France Beaufiles, rapporteure spéciale

I. LA MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » EN 2010	430
A. DES SPÉCIFICITÉS FORTES, UNE MAQUETTE PERFECTIBLE	430
1. <i>Des dépenses constatées plus qu'exécutées</i>	430
2. <i>Chorus : un risque d'appauvrissement de l'information budgétaire ?</i>	430
B. APERÇU GÉNÉRAL DE LA GESTION 2010	433
1. <i>Un repli inattendu par son ampleur</i>	433
2. <i>Une anticipation complexe du coût des dépenses fiscales</i>	433
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	434
A. LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ETAT ».....	434
1. <i>Une exécution marquée par le contrecoup du Plan de relance</i>	434
2. <i>De très bonnes performances dans un contexte d'afflux des demandes</i>	436
B. LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX ».....	436
1. <i>L'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur l'exécution</i>	437
2. <i>Une performance satisfaisante, mais des indicateurs insuffisants</i>	437

I. LA MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » EN 2010

Dotée de crédits évaluatifs, la mission « Remboursements et dégrèvements » est la plus importante en volume de crédits et probablement la plus atypique du budget général. Son exécution marque, en 2010, **un très net repli, principalement imputable au contrecoup du Plan de relance et à la réforme de la taxe professionnelle.**

A. DES SPÉCIFICITÉS FORTES, UNE MAQUETTE PERFECTIBLE

1. Des dépenses constatées plus qu'exécutées

Les remboursements et dégrèvements d'impôts venant **en atténuation des recettes brutes et des dépenses brutes** de l'Etat, la mission « Remboursements et dégrèvements » présente des **spécificités fortes** qui interdisent d'appliquer à son exécution la même grille d'analyse que pour les autres missions du budget général.

Les dépenses de la mission correspondent tout d'abord à des **mécanismes d'atténuation d'impôt**. Leur survenue est liée à l'application de la législation fiscale, que celle-ci soit générale ou dépende des choix opérés par les contribuables, et résulte parfois de faits générateurs antérieurs à l'exercice en cours. Dans ces conditions, la dépense de remboursements et dégrèvements **ne saurait être pilotée** aussi directement que la dépense budgétaire classique : elle est essentiellement **constatée** par les gestionnaires.

Par ailleurs, toute la dépense de remboursements et dégrèvements ne fait pas l'objet de **décaissements** (certaines dépenses sont inscrites pour ordre, par exemple lorsqu'elles résultent de l'auto-imputation par un contribuable d'une créance fiscale sur un impôt dû).

Enfin, et pour les raisons qui viennent d'être évoquées, la mission n'est **pas concernée** par la **norme de stabilisation** des dépenses du budget général, qui s'applique aux dépenses nettes, et ne fait pas l'objet d'une **programmation triennale** dans le cadre des lois de programmation des finances publiques. Elle est néanmoins indirectement impactée par la **règle de gage des dépenses fiscales**, dans la mesure où elle retrace la part restituée de ces dernières.

2. Chorus : un risque d'appauvrissement de l'information budgétaire ?

Les spécificités de la mission n'excluent pas que ses crédits soient présentés et justifiés selon le formalisme requis par la LOLF pour l'ensemble du budget de l'Etat. A l'invitation du Parlement, et en particulier dans le

prolongement des travaux demandés à la Cour des comptes par votre rapporteure spéciale¹, la maquette du programme 200 « Remboursements et dégrèvements »² a été refondue en 2010, **afin de mieux faire apparaître à quelles politiques publiques** concouraient les différentes catégories de remboursements et dégrèvements. Cette refonte a constitué un progrès indéniable, bien que des ajustements complémentaires apparaissent nécessaires. Il serait, en particulier, appréciable que la lecture des projets et rapports annuels de performances permette d'identifier les remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques **non seulement par impôt, mais également par dispositif, au moins pour les plus importants d'entre eux** (crédit d'impôt en faveur du développement durable, crédit d'impôt recherche...).

Il serait également souhaitable que les amendements apportés à la maquette du programme 200 soient transposés au programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux », dont la structure est inchangée depuis 2006. **Cette inertie est d'autant plus regrettable qu'une maquette plus adaptée aurait probablement aidé les parlementaires à mieux appréhender les conséquences budgétaires de la réforme de la taxe professionnelle.** Or, comme le souligne la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire 2010, « *l'action "Taxe professionnelle et contribution économique territoriale" n'a pas été réorganisée à l'occasion de la réforme et de la création de la CET. Il n'est pas possible, en l'état de la nomenclature d'exécution 2010, (...) de disposer d'une information comptable rendant compte finement de l'exécution des remboursements et dégrèvements liés aux émissions antérieures de rôles de TP, aux reliquats de PVA³, et de ceux liés aux nouvelles contributions (CVAE⁴, CFE⁵, autres dégrèvements)* ».

Enfin, la mise en place du nouveau progiciel de gestion *Chorus*, à compter du 1^{er} janvier 2012, pourrait aboutir à **appauvrir l'information contenue dans la documentation budgétaire.** *Chorus* semble en effet fonctionner sur la base d'une nomenclature d'exécution moins fine que celle qui est actuellement retenue, et dont l'application pourrait **annuler les bénéfices** de la refonte de la maquette du programme 200. Votre rapporteure spéciale ne peut, dans ces conditions, que souscrire à l'invitation faite par la Cour des comptes d'adapter la maquette à cette nouvelle contrainte, de manière à prévenir toute perte d'information.

¹ « Remboursements et dégrèvements d'impôts : le pilotage déficient de 83,1 milliards d'euros », rapport d'information n° 8 (2007-2008).

² Soit 83 % des crédits de la mission en 2010.

³ Plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

⁴ Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

⁵ Cotisation foncière des entreprises.

La consommation des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » en 2010

(en euros)

AE=CP	Exécuté 2009	Ouverts 2010 (yc FDC & ADP)	Exécuté 2010	Evolution 2009/2010 (courant)	Taux de consommation 2010
11 - Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt	67 282 822 528	59 162 705 000	54 684 783 970	-18,7%	92,4%
11-01 IS	17 236 337 529	13 356 253 000	11 058 941 402	-35,8%	82,8%
11-02 TVA	49 346 631 519	45 106 452 000	42 967 492 203	-12,9%	95,3%
11-03 Plafonnement des impositions directes	699 853 480	700 000 000	658 350 365	-5,9%	94,1%
12 - Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques	18 437 276 184	10 340 194 000	12 276 483 481	-33,4%	118,7%
12-01 PPE	4 021 017 260	2 553 000 000	2 935 488 225	-27,0%	115,0%
12-02 IR	1 639 940 276	2 062 394 000	2 527 762 619	54,1%	122,6%
12-03 IS	11 209 062 301	3 872 000 000	5 378 176 314	-52,0%	138,9%
12-04 TIPP	1 026 858 145	1 176 000 000	868 751 300	-15,4%	73,9%
12-05 Enregistrement, timbre...	1 385 006	115 000 000	2 164 163	56,3%	1,9%
12-06 Contribution à l'audiovisuel public	539 013 196	561 800 000	564 140 860	4,7%	100,4%
13 - Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat	8 148 782 322	8 764 651 000	6 775 728 042	-16,8%	77,3%
13-01 - IR	2 739 881 365	3 465 606 000	2 204 909 671	-19,5%	63,6%
13-02 - IS	125 038 171	131 747 000	459 507 641	267,5%	348,8%
13-03 - Autres impôts directs	1 267 735 129	1 999 623 000	1 337 572 630	5,5%	66,9%
13-04 - TVA	321 029 233	449 358 000	465 436 225	45,0%	103,6%
13-05 - Enregistrement, timbre...	466 229 773	416 059 000	421 491 746	-9,6%	101,3%
13-06 - Autres	3 228 868 651	2 302 258 000	1 886 810 129	-41,6%	82,0%
Total 200 Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat	93 868 881 034	78 267 550 000	73 736 995 493	-21,4%	94,2%
01 - Taxe professionnelle et CET	13 471 993 706	11 549 000 000	11 651 159 920	-13,5%	100,9%
02 - Taxes foncières	663 435 641	611 300 000	678 072 382	2,2%	110,9%
03 - Taxe d'habitation	3 181 030 345	3 260 000 000	3 267 303 899	2,7%	100,2%
04 - Admission en non-valeur d'impôts locaux	483 449 287	520 000 000	551 950 710	14,2%	106,1%
Total 201 Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	17 799 908 979	15 940 300 000	16 148 486 911	-9,3%	101,3%
TOTAL MISSION	111 668 790 013	94 207 850 000	89 885 482 404	-19,5%	95,4%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2010

B. APERÇU GÉNÉRAL DE LA GESTION 2010

1. Un repli inattendu par son ampleur

94,21 milliards d'euros en AE=CP étaient prévus, en LFI 2010, pour la mission « Remboursements et dégrèvements ». Les ouvertures et annulations en loi de finances rectificative auront porté ces montants à 90,55 milliards d'euros (-4 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à **89,89 milliards d'euros**, soit un taux de consommation de 99,26 % des crédits disponibles et de 95,41 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Ces montants traduisent un **net repli** par rapport à 2009, où les crédits exécutés sur la mission avaient atteint 111,67 milliards d'euros. Ce repli avait été anticipé par la LFI 2010, mais **son ampleur aura donc été plus forte que prévu** (-19,5 %). Il aura essentiellement affecté le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat », marqué par le **contrecoup du Plan de relance** (*cf. infra*).

2. Une anticipation complexe du coût des dépenses fiscales

Cet écart à la prévision traduit les difficultés propres à la **budgetisation initiale** des remboursements et dégrèvements. Ces difficultés tiennent notamment au fait que l'évaluation du coût des **dépenses fiscales** :

1) s'opère **globalement**, c'est-à-dire sans distinguer l'atténuation d'impôt de la part restituée. Or seule cette dernière impacte les remboursements et dégrèvements ;

2) se fonde sur l'observation des encaissements de l'année **courante**, alors que les remboursements et dégrèvements peuvent voir leur montant varier sensiblement à raison de **faits générateurs antérieurs** (remboursements sur titres antérieurs ou dégrèvements contentieux).

Selon la Cour des comptes, **15 mesures**¹ prises en 2009 et en 2010 ont eu un impact substantiel sur les crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » et **26** ont affecté le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ».

Parmi ces 41 mesures nouvelles, **22 ont un impact haussier** sur les remboursements et dégrèvements en 2010 (fiscalité dérogatoire sur les primes d'intéressement, crédit d'impôt pour emploi à domicile...) et **17 un impact baissier** (reprofilage du crédit d'impôt « développement durable » et

¹ Concernant essentiellement l'abrogation des dégrèvements de taxe professionnelle, la suppression du PVA, la création du plafonnement à la CET, les nouveaux dégrèvements liés à la CFE, l'élargissement du périmètre des dégrèvements de taxe foncière et la création d'un dégrèvement de taxe d'habitation dans le cadre des opérations de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

limitation des avantages fiscaux en faveur des investissements outre-mer...). Votre rapporteure spéciale ne dispose pas du chiffrage précis, mesure par mesure, de cet impact en exécution.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ETAT »

78,27 milliards d'euros en AE=CP étaient prévus, en LFI 2010, pour le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ». Les annulations en loi de finances rectificative auront porté ces montants à 74,50 milliards d'euros (-5 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à **73,74 milliards d'euros**, soit un taux de consommation de 98,97 % des crédits disponibles et de 94,21 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Cette dépense est en **recul de 21,4 %** par rapport à 2009, où elle s'était élevée à 93,67 milliards d'euros.

1. Une exécution marquée par le contrecoup du Plan de relance

La forte diminution de la dépense enregistrée en 2010 est largement imputable au contrecoup du Plan de relance. Alors que ce dernier avait majoré de 16,2 milliards d'euros les remboursements et dégrèvements en 2009, **son impact à la baisse est de -6,6 milliards d'euros** en 2010, dont -6,1 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés (*cf.* tableau).

Impact du Plan de relance sur les remboursements et dégrèvements en 2009 et 2010

(en milliards d'euros)

Mesure	Sous-action	2009	2010
Crédit exceptionnel d'impôt sur le revenu	12-02	0,5	-0,5
Mensualisation du remboursement des créances de TVA	11-02	6,5	-
Remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits (IS)	12-03	5,0	-4,8
Remboursement anticipé des créances de crédit d'impôt recherche (IS)	12-04	4,2	-4,7
Prorogation du remboursement anticipé des créances de CIR (IS)	12-05		3,4
Total		16,2	-6,6

Source : d'après la Cour des comptes

Hors plan de relance et hors erreurs techniques d'imputation¹, les principaux écarts à la prévision ou à l'exécution 2009 sont les suivants :

1) 42,97 milliards d'euros sont consommés au titre des **remboursements de crédits de TVA**, soit une diminution de 12,9 % par rapport à 2009. La mensualisation² de ce remboursement pour soutenir la trésorerie des entreprises pendant la crise avait entraîné une hausse ponctuelle des demandes qui se résorbe en 2010 ;

2) le coût du plafonnement des impositions directes ou « **bouclier fiscal** » s'élève à 658,35 millions d'euros, soit une baisse de 5,9 % par rapport à 2009 (699,85 millions d'euros). Le mécanisme d'auto-liquidation a connu une montée en puissance en 2010 : il a représenté 219 millions d'euros contre 149 millions d'euros en 2009 ;

3) la **prime pour l'emploi** a mobilisé 2,94 milliards d'euros de crédits, contre 4 milliards d'euros en 2009 (-27 %). Selon la justification au premier euro, le **nombre de foyers bénéficiaires a sensiblement chuté** pour atteindre 7,3 millions, soit 900 000 de moins qu'en 2009. Cette baisse s'explique en partie par la montée en puissance du revenu de solidarité active, qui fait sortir certains foyers du dispositif de PPE. Par ailleurs, le montant moyen des primes servies a **diminué** de 477 euros en 2009 à 450 euros en 2010 ;

4) une importante sous-consommation affecte les remboursements de **TIPP** (868,75 millions d'euros exécutés au lieu de 1 176 millions d'euros prévus en LFI sur la sous-action 12-04 et 2,16 millions d'euros exécutés au lieu de 115 millions d'euros prévus sur la sous-action 12-05). Elle est principalement due à la **censure par le Conseil constitutionnel de la contribution carbone** et des mécanismes dérogatoires qui lui étaient attachés, notamment en faveur des professions agricoles ;

5) les remboursements et dégrèvements liés à la **gestion des produits de l'Etat** font enfin apparaître une forte sous-exécution de la sous-action 13-03 (1,34 milliard d'euros consommés sur les 2 milliards d'euros prévus en LFI), due au décalage à 2011 du remboursement de sommes versées au titre du **précompte mobilier**, dans l'attente du jugement par la Cour de justice de l'Union européenne d'un litige opposant l'Etat à plusieurs entreprises.

¹ Plusieurs écarts significatifs à la prévision tiennent à des erreurs initiales d'imputation liées à la **mise en œuvre de la nouvelle maquette**. Sont concernées les sous-actions 11-01, 12-03 et 13-03 relatives à l'IS et les sous actions 13-01 et 12-02 relatives à l'IR.

² Cette mensualisation a été pérennisée depuis.

2. De très bonnes performances dans un contexte d'afflux des demandes

Le programme 200 présente des résultats globalement conformes aux objectifs. Le taux de demandes de remboursement de crédits de TVA et de restitutions d'IS remboursées dans un délai inférieur à 30 jours atteint **91,5 %** pour un objectif fixé à 80 % et l'ancienneté des demandes de remboursement de crédits de TVA non traités sous 30 jours est de **60,4 jours** en moyenne, contre un objectif de 60 jours.

La mensualisation du remboursement des crédits de TVA décidée dans le cadre du plan de relance a entraîné une **augmentation significative des demandes dont les effets se sont amplifiés en 2010** (1,4 million de demandes, soit 4,5 % de plus qu'en 2009). 90,89 % ont été traitées sous 30 jours. S'agissant de l'IS, les mêmes causes ont produit les mêmes effets en 2009, mais la tendance s'est inversée en 2010, avec une diminution de 5 % des demandes de restitution. 94,7 % des demandes ont été traitées sous 30 jours. **Ces performances sont excellentes et il ne semble guère possible d'exiger un taux supérieur sans porter préjudice à la qualité des contrôles qui doivent accompagner le traitement des demandes.**

Le **taux de réclamations contentieuses en matière d'IR** traitées en moins d'un mois est enfin de **96,7 %** pour un objectif de 95,5 %, en amélioration de 0,3 point par rapport à 2009. Selon le responsable de programme, un taux de traitement de 100 % apparaît difficilement exigible, compte tenu du « *volant incompressible d'affaires qui nécessitent un délai d'instruction supplémentaire pour garantir le bien fondé juridique de la décision, de la forte sensibilité de l'activité contentieuse à des dispositifs législatifs parfois complexes (...) et de la restructuration du réseau de la DGFIP dans le cadre de la fusion* ».

B. LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX »

15,94 milliards d'euros en AE=CP étaient prévus, en LFI 2010, pour le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ». Les ouvertures en loi de finances rectificative auront porté ces montants à 16,05 milliards d'euros (+1 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à **16,15 milliards d'euros**, soit un taux de consommation de 100,62 % des crédits disponibles et de 101,31 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Cette dépense est en **recul de 9,3 %** par rapport à 2009, où elle s'était élevée à 11,8 milliards d'euros.

1. L'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur l'exécution

La baisse des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux entre 2009 et 2010 traduit les **effets de la réforme de la taxe professionnelle**. L'action 1 du programme « Taxe professionnelle et contribution économique territoriale » voit sa consommation de crédits passer de 13,47 milliards d'euros en 2009 à 11,65 milliards d'euros en 2010, **soit une diminution de 13,5 %**. En 2011, la prévision de LFI anticipe une nouvelle baisse importante des dégrèvements, notamment liée à la chute brutale des dégrèvements PVA, alors que le dégrèvement barémique de CVAE montera progressivement en charge (cf. tableau).

Evolution des dégrèvements de taxe professionnelle et de contribution économique territoriale

(en millions d'euros)

Dégrèvements	2009	2010	Ecart 09/10	LFI 2011
PVA	9 912	10 508	596	1 319
Armateurs	65	3	-62	NC
Recherche	92	3	-89	NC
Cotisation < 12 €	209	0	-209	0
Zones restructuration défense		1	1	10
Dégrèvement barémique CVAE				4 248
Autres	3 194	1 136	-2 058	411
Total	13 472	11 651	-1 821	6 458

NB : le dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN) est inclus dans la ligne « Autres » sans qu'il soit possible d'isoler précisément son montant.

Source : d'après la Cour des comptes

Enfin, et alors que l'exécution des remboursements et dégrèvements de taxes foncières et de taxe d'habitation sont en ligne avec l'exécution 2009 et avec la prévision de LFI 2010, **les admissions en non-valeur connaissent une progression importante** : elles atteignent 552 millions d'euros en 2010 contre 483 millions d'euros en 2009 (+14,2 % et un taux d'exécution de 106,1 %). Selon la Cour des comptes, ce phénomène serait à rapprocher de la hausse, en 2009, du stock de restes à recouvrer sur impôts locaux, principalement au titre de la taxe professionnelle. Fidèle à son laconisme habituel, le RAP n'explique pas cette évolution.

2. Une performance satisfaisante, mais des indicateurs insuffisants

L'unique indicateur du programme 201 affiche un résultat supérieur à la prévision : **93,7 % des réclamations contentieuses relatives à la taxe**

d'habitation ont été traitées dans le délai d'un mois, pour un objectif de 96,5 %.

Avec près de 872 000 réclamations reçues contre 922 000 en 2009, le contentieux afférent à la TH **diminue significativement** en 2010 (-5,5 %). Au sein de cet ensemble, les **demandes de recours gracieux sont néanmoins en augmentation** (+43 000, pour atteindre 388 000 affaires). Le responsable de programme impute cette évolution « *au contexte économique dégradé et à la hausse des taux d'imposition de la fiscalité directe locale* », ainsi qu'à « *la suppression pour les **bénéficiaires du RSA**¹ de l'exonération accordée aux allocataires du RMI. En effet, au cours du second semestre 2010, près de 25 000 remises de TH ont été prononcées sur ce motif. Par ailleurs la survenance de différentes **catastrophes naturelles** a entraîné une forte hausse des demandes gracieuses dans les départements concernés* ».

Dans sa contribution au rapport sur le projet de loi de règlement pour 2009, votre rapporteure spéciale avait enfin souligné **deux faiblesses** du dispositif global d'évaluation de la performance de la mission qu'étaient la focalisation de ce dispositif sur le seul critère de la **qualité de service** rendu aux usagers et le **taux de couverture insuffisant** des crédits par les objectifs et les indicateurs². Dans sa note d'exécution budgétaire 2009, la Cour des comptes recommandait par ailleurs « *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* ». Ces recommandations demeurent donc d'actualité, auxquelles il convient d'ajouter la **mise en place d'objectifs et d'indicateurs spécifiques aux nouvelles impositions créées en remplacement de la taxe professionnelle**, intéressant par exemple le dégrèvement barémique de CVAE.

¹ Cette suppression intéresse les bénéficiaires du RSA qui cumulent un revenu professionnel et le RSA. Les bénéficiaires sans autres revenus demeurent exonérés.

² 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.

MISSION « SANTÉ »

M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur spécial

I. UN EXERCICE 2010 ÉQUILIBRÉ POUR LA MISSION « SANTÉ », MALGRÉ UNE PROGRAMMATION PERFECTIBLE	440
A. UNE MISSION AU SERVICE D'UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SANTÉ	440
1. <i>Un périmètre limité n'ayant que peu évolué en 2010</i>	440
2. <i>Une année 2010 marquée par d'importantes réformes</i>	440
3. <i>Une mission principalement composée de dépenses contraintes</i>	441
B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA MISSION « SANTÉ »	441
1. <i>Une loi de finances initiale s'inscrivant dans le respect des plafonds fixés par la loi de programmation pluriannuelle</i>	441
2. <i>Le non-respect de la norme générale de dépense</i>	441
3. <i>Des redéploiements internes à la mission ont permis de respecter l'autorisation budgétaire</i>	442
C. UNE EXÉCUTION ÉQUILIBRÉE BIEN QUE MARQUÉE PAR UNE APPRÉHENSION INSUFFISANTE DES RISQUES FINANCIERS	443
1. <i>Un taux d'exécution satisfaisant des crédits de la mission</i>	443
2. <i>Une appréhension des risques financiers encore insuffisante</i>	443
D. UNE RÉVISION DES DÉPENSES FISCALES POUVANT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE	444
II. ANALYSE PAR PROGRAMME	445
A. LE PROGRAMME 204 « PRÉVENTION ET SÉCURITÉ SANITAIRE »	445
1. <i>Les mouvements de crédit du programme 204</i>	445
2. <i>Une mesure de la performance des crédits gérés par les ARS perfectible</i>	445
B. LE PROGRAMME 171 « OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS »	446
C. LE PROGRAMME 183 « PROTECTION MALADIE »	447
1. <i>Une sous-budgétisation persistante du dispositif d'AME</i>	447
2. <i>Des voies critiquables de maîtrise des dépenses d'AME</i>	447
3. <i>Une mesure de la performance des dépenses d'AME à affiner</i>	448

I. UN EXERCICE 2010 ÉQUILIBRÉ POUR LA MISSION « SANTÉ », MALGRÉ UNE PROGRAMMATION PERFECTIBLE

A. UNE MISSION AU SERVICE D'UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SANTÉ

1. Un périmètre limité n'ayant que peu évolué en 2010

Le périmètre de la mission « Santé » demeure limité dès lors que **l'essentiel des problématiques de santé relèvent du champ des lois de financement de la sécurité sociale**. Toutefois, cette mission, pilotée par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé, constitue un outil essentiel mis à la disposition du Gouvernement afin de mener une politique basée sur une approche globale de la santé. Cette vocation de la mission « Santé » ressort des programmes qui la composent ; ces derniers sont au nombre de trois :

- le programme 204 « **Prévention et sécurité sanitaire** », piloté par la direction générale de la santé ;

- le programme 171 « **Offre de soins et qualité du système de soins** », piloté par la direction générale de l'offre de soins ;

- le programme 183 « **Protection maladie** », piloté par la direction de la sécurité sociale.

Le périmètre de la mission n'a que peu évolué en 2010. Les crédits de fonctionnement dédiés aux agences régionales de l'hospitalisation (ARH), d'un montant de 21,1 millions d'euros, ont été transférés du programme 171 « Offre de soins et qualité du système de soins » de la mission « Santé » vers le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » afin d'y regrouper l'ensemble des crédits de fonctionnement dédiés aux agences régionales de santé (ARS) qui ont remplacé les ARH. En outre, une seule nouvelle action a été inscrite au programme 204 « Prévention et sécurité sanitaire » pour prendre en compte la création des ARS.

2. Une année 2010 marquée par d'importantes réformes

Trois réformes majeures ont été menées dans le cadre de la mission « Santé » au cours de l'exercice 2010 :

- **la mise en place effective de 26 ARS**, créées par la loi n° 2008-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) ;

- **la création de l'agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)**, regroupant dans une seule structure deux agences sanitaires existantes, à savoir l'agence

française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) ;

- l'adoption, dans le cadre de la loi de finances pour 2011, de **mesures tendant à assurer la maîtrise des dépenses de l'aide médicale d'Etat (AME)**¹ afin de faire face à une augmentation soutenue de ces dernières.

3. Une mission principalement composée de dépenses contraintes

La majeure partie des crédits de la mission « Santé » sont affectés à des **dépenses contraintes**. L'essentiel des crédits d'intervention se concentrent sur le financement de **grands dispositifs** impliquant un contrôle limité sur le montant des dépenses. Ainsi, les dépenses d'AME du programme 183 « Protection maladie » représentent près de la moitié des dépenses d'intervention de la mission. De même, les dépenses d'intervention relatives aux formations médicales du programme 171 « Offre de soins et qualité du système de soins » correspondent à 81,1 % des crédits du programme et constituent une obligation pour l'Etat. Pour ce qui est du programme 204 « Prévention et sécurité sanitaire », la majeure partie des dépenses est constituée de subventions aux opérateurs pour charges de service public.

B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA MISSION « SANTÉ »

1. Une loi de finances initiale s'inscrivant dans le respect des plafonds fixés par la loi de programmation pluriannuelle

Concernant la mission « Santé », la loi de finances initiale pour 2010 s'est appliquée à respecter les plafonds fixés par la loi n° 2009-135 de programmation des finances publiques sous réserve de certains ajustements ; à cet égard, le programme « Protection maladie » a vu sa dotation initiale augmenter de 45 millions d'euros afin de réduire la sous-budgétisation constatée au cours des derniers exercices au titre de l'AME.

2. Le non-respect de la norme générale de dépense

Les analyses la Cour des comptes montrent cependant que **la mission « Santé » ne respecte pas la norme générale d'évolution de la dépense**, fixée à 1,2 % par le projet de loi de finances ; elle se révèle plus dynamique, progressant à raison d'un taux de 6 % par rapport au projet de loi de finances qui n'intégrait pas les dépenses afférentes à la grippe A (H1N1). Ce dynamisme de la mission s'explique principalement par une meilleure budgétisation de l'AME de droit commun au titre de l'exercice 2010.

¹ Cf. *infra*, le commentaire plus détaillé de votre rapporteur spécial sur cette réforme de l'AME.

Toutefois, il faut noter que **l'analyse du respect de la norme de dépense perd en pertinence dès lors que la prise charge de la grippe A (H1N1) a pesé massivement sur l'exécution 2009**, limitant les possibilités de comparaison entre les dépenses des exercices 2009 et 2010. En effet, la grippe A (H1N1) a conduit à une ouverture, par loi de finances rectificative, de 404,3 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 484,9 millions en crédits de paiement (CP), correspondant à un doublement des dépenses du programme 204 « Prévention et sécurité sanitaire ».

3. Des redéploiements internes à la mission ont permis de respecter l'autorisation budgétaire

Les programmes de la mission « Santé » ont fait l'objet de mouvements de crédits notables au cours de l'exercice 2010. Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiales, les programmes ont connu dans l'ensemble des évolutions de leurs dotations **permettant d'assurer le respect de l'autorisation budgétaire.**

Ainsi, **le programme 183 « Protection maladie » a été abondé de 98 millions d'euros** afin de compenser la progression des dépenses effectuées au titre de l'AME, notamment du fait d'une augmentation non prévue du nombre de bénéficiaires ; dans le même temps, les deux autres programmes de la mission ont contribué à l'effort de réduction des dépenses en restituant plus de 95 millions d'euros de crédits.

Mouvements de crédits de la mission « Santé » au cours de l'année 2010

(en euros)

		P 204	P 171	P 183
LFR	AE	-43 391 772	-760 324	98 000 000
	CP	-43 273 305	-734 164	98 000 000
Reports	AE	816 158	1 459 682	
	CP	3 713 705	3 066 355	
Avances	AE	-37 421 699	-4 244 941	
	CP	-54 308 301	-4 476 923	
Décret d'annulation	AE	-73 852		
	CP	-73 852		
Fonds de concours	AE	788 659	1 159	
	CP	788 659	1 159	
TOTAL	AE	-79 210 506	-3 544 424	98 000 000
	CP	-93 153 094	-2 143 573	98 000 000

Source : rapport annuel du CBCM auprès du ministère du travail, de l'emploi et de la santé (Année 2010)

C. UNE EXÉCUTION ÉQUILBRÉE BIEN QUE MARQUÉE PAR UNE APPRÉHENSION INSUFFISANTE DES RISQUES FINANCIERS

1. Un taux d'exécution satisfaisant des crédits de la mission

Dans sa contribution sur la mission « Santé » réalisée au titre de la loi de règlement pour 2009, votre rapporteur spécial avait mis évidence le caractère particulièrement élevé du taux d'exécution de la mission, celui-ci ayant atteint 164 % pour les AE et 170 % pour les CP.

A contrario, au titre de l'exercice 2010, le taux d'exécution des crédits de la mission « Santé » se révèle satisfaisant ; la consommation des crédits en AE et CP s'élève respectivement à 100,3 % et 99,3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés

(en euros)

Programme	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
Prévention et sécurité sanitaire	471 412 311	379 407 833 (80 %)	491 493 773	389 375 010 (79 %)
Offre de soins et qualité du système de soins	123 779 479	118 697 979 (96 %)	123 975 500	119 911 009 (97 %)
Protection maladie	585 005 000	682 940 252 (116 %)	585 005 000	681 384 802 (116 %)
Total	1 180 196 790	1 181 046 064 (100 %)	1 200 474 273	1 190 670 821 (99 %)

2. Une appréhension des risques financiers encore insuffisante

La mission « Santé » se caractérise par une difficulté à appréhender correctement les déterminants de la dépense, impliquant l'existence de **risques financiers auxquels il convient de prêter une attention particulière**. Il s'agit particulièrement :

- de l'AME de droit commun qui a encore fait l'objet d'une sous-budgétisation en 2010, impliquant l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative à hauteur de 98 millions d'euros ;

- du dispositif des **formations médicales extrahospitalières**, dont il a été mis en évidence que le suivi de l'exécution de la dépense n'était pas détaillé¹, rendant difficile une bonne appréhension de ses déterminants et, par conséquent, une programmation budgétaire appropriée ;

- de la **Haute autorité de santé (HAS)** qui a, de nouveau, rencontré en 2010 des difficultés dans l'équilibre de son budget en raison de la perte d'une ressource importante issue de la taxe sur les dépenses de promotion des laboratoires pharmaceutiques. Pour cette raison, un relèvement de la subvention destinée à l'HAS, à hauteur de 2,5 millions d'euros, a dû être accordé en cours de gestion conjointement à une augmentation des crédits versées par l'assurance maladie. Cette subvention a encore été réévaluée à la hausse pour l'exercice 2011.

En conséquence, votre rapporteur spécial s'interroge sur les voies qui permettraient une meilleure appréhension des risques financiers, et notamment sur une **relance de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC)**, préconisée par la Cour des comptes.

D. UNE RÉVISION DES DÉPENSES FISCALES POUVANT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉE

Votre rapporteur spécial note l'effort de rationalisation qui a conduit à la révision des dépenses fiscales entrant dans le périmètre de la mission « Santé ». Le coût de la principale dépense fiscale, relative à l'exonération de taxe sur les conventions d'assurance pour les contrats dits « responsables et solidaires », s'élevait en 2010 à 2,2 milliards d'euros, soit un montant supérieur aux crédits affectés à la mission « Santé ».

Toutefois, cette dépense fiscale a fait l'objet d'une mesure de réduction dans la loi de finances initiale pour 2011 ; ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2011, le montant de l'exonération a été réduit et les contrats redevables de la taxe sur les conventions d'assurance sont désormais imposés à un taux de 3,5 %, réduit de moitié par rapport aux autres types de contrats d'assurance taxés à hauteur de 7 %. L'économie attendue est de 1,1 milliard d'euros, soit une diminution de moitié du coût de la niche.

D'autres dépenses de moindre importance demeurent, à l'instar de « l'exonération d'impôt sur le revenu, à hauteur de 60 jours par an, de la rémunération perçue au titre de la permanence des soins par les médecins ou leurs remplaçants installés dans certaines zones rurales ou urbaines » ; celle-ci, créée en 2005 et rattachée au programme « Offre de soins et qualité du système de soins », représentait en 2010 un coût de 5 millions d'euros.

¹ Rapport annuel du CBCM auprès du ministère du travail, de l'emploi et de la santé, (année 2010).

Malgré ces avancées notables, votre rapporteur spécial souhaite se reprendre à son compte les recommandations formulées par la Cour des comptes, tendant au **renforcement de l'analyse de la performance et à une meilleure évaluation du coût financier de l'ensemble des dépenses fiscales**¹ de la mission.

II. ANALYSE PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME 204 « PRÉVENTION ET SÉCURITÉ SANITAIRE »

1. Les mouvements de crédit du programme 204

Le programme 204 « Prévention et sécurité sanitaire » a fait l'objet en 2010 de différents **mouvements de crédits**, et notamment d'annulations, à hauteur de **80,74 millions d'euros en AE et 97 millions d'euros en CP**. Ces annulations ont porté sur la réserve de précaution et sur la subvention initialement destinée à l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) en raison de l'abandon, fin 2009, d'une partie de la commande des vaccins contre la grippe A (H1N1). Par ailleurs, le remboursement des frais engagés par la CNAM au titre de l'indemnisation des personnels de santé réquisitionnés s'étant avéré inférieur à l'avance octroyée en 2009, l'assurance maladie a rétrocedé 29,7 millions d'euros qui ont fait l'objet d'une annulation en LFR. A ce titre, **vo**tre rapporteur spécial **souligne la complexité du schéma de financement retenu dans le cadre de la gestion de la grippe A (H1N1)**, rendant plus difficile un contrôle sur les crédits concernés.

2. Une mesure de la performance des crédits gérés par les ARS perfectible

Lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2010 et 2011, votre rapporteur spécial a formulé des observations sur la traçabilité encore insuffisante des crédits délégués aux agences régionales de santé (ARS). Dans la note d'exécution budgétaire relative à la mission « Santé », la Cour des comptes rejoint ses conclusions et recommande un rattachement de ces crédits à des politiques de santé publique ou des plans de santé publique précis. De même, la Cour propose que soit élaboré un indicateur permettant de mesurer la performance des agences.

En outre, elle suggère d'étudier la mise en œuvre, pour les ARS, d'un outil permettant de distinguer, pour chaque politique de santé publique, voire

¹ Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire, Mission « Santé, (Mai 2011)

chaque plan de santé publique, la part financée à partir des crédits de l'Etat de celle financée à partir de crédits de l'assurance maladie.

Sur ce point, votre rapporteur spécial a pris note de la volonté du ministre du travail, de l'emploi et de la santé de suivre ces recommandations, et ce le plus rapidement possible ; ainsi, lors de son audition devant votre commission des finances, celui-ci a indiqué qu'il avait « *dans le cadre du pilotage des ARS, retenu douze indicateurs : l'amélioration du dépistage du cancer, la réduction des écarts d'équipement en établissements d'accueil pour personnes âgées ou handicapées, la diminution des établissements de santé certifiés avec réserves, etc.* ». En outre, il a ajouté qu'« *il faut également une vraie traçabilité des crédits s'agissant des dépenses de personnel et de fonctionnement, mais aussi des dépenses d'intervention, afin de pouvoir rendre compte de ce qui est effectivement mis en place* »¹.

B. LE PROGRAMME 171 « OFFRE DE SOINS ET QUALITÉ DU SYSTÈME DE SOINS »

L'examen du programme 171 « Offre de soins et qualité du système de santé » révèle que **la justification au premier euro (JPE) demeure insuffisamment appliquée.**

Ce programme assure le financement des formations médicales extrahospitalières des futurs médecins, dont les généralistes. Les dépenses effectuées pour les stages extrahospitaliers, stages des internes en médecine générale, stages du sixième semestre et stages du deuxième cycle se sont élevés au total à 92,1 millions d'euros en CP.

Comme le soulignait précédemment votre rapporteur spécial, à la suite des constats formulés en ce sens par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), il existe une réelle méconnaissance des déterminants de la dépense en matière de formation médicale initiale, **interdisant au ministère de procéder à une programmation effective des crédits.** C'est la raison pour laquelle la dotation a dû être ajustée en cours de gestion. Par conséquent, comme l'a souligné la Cour des comptes, il serait nécessaire d'étudier une évolution du traitement budgétaire de ce dispositif pour confier aux hôpitaux une enveloppe forfaitaire fondée sur un coût moyen et une prévision des effectifs internes. La dotation forfaitaire permettrait de supprimer les aléas de gestion et d'en maîtriser mieux le coût. Toutefois, **votre rapporteur spécial se montre sensible à ce que les hôpitaux n'aient pas à supporter les écarts entre le coût réel et le coût moyen,** ne souhaitant pas que ces établissements voient, de ce fait, leurs difficultés de trésorerie accrues.

¹ Audition de Xavier Bertrand devant la commission des finances, 8 juin 2011.

C. LE PROGRAMME 183 « PROTECTION MALADIE »

1. Une sous-budgétisation persistante du dispositif d'AME

Depuis 2008, des efforts ont été réalisés afin de mettre fin à la sous-budgétisation persistante du dispositif d'AME, soulignée à plusieurs reprises par votre rapporteur spécial. Toutefois, malgré ces évolutions, **cette sous-budgétisation n'a en rien disparu puisqu'une ouverture de crédits de 98 millions d'euros a été nécessaire au cours de l'année 2010** en loi de finances rectificative.

Selon le ministre, cette sous-budgétisation devrait prendre fin. Il a, en effet, affirmé devant votre commission des finances qu'« *au premier trimestre 2011, on constate un taux d'évolution de ce poste de dépenses de 1,1 % en glissement annuel* », ce qui tendrait à indiquer que les dépenses au titre de l'AME seront moins dynamiques lors de l'exercice 2011. Cette modération de l'évolution de ces dépenses résulterait notamment des « *différentes mesures adoptées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 - mise en place d'un droit de timbre de 30 euros à compter du 1^{er} mars 2011, délimitation du panier de soins, contrôle préalable pour certains actes* »¹.

2. Des voies critiquables de maîtrise des dépenses d'AME

Votre rapporteur spécial aurait souhaiter pouvoir apprécier l'opportunité des mesures qui ont été adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2011 avec la volonté notamment de maîtriser les dépenses d'AME, et plus particulièrement du droit de timbre dont les bénéficiaires doivent s'acquitter. En effet, il est regrettable que le rapport IGAS-IGF portant sur l'évolution des dépenses d'AME², remis au ministre en novembre 2010, n'ait pas été publié au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, alors même que ce rapport ne recommandait pas la mise en place d'un tel droit d'entrée à l'AME.

On se souvient que, depuis le 1^{er} mars 2011, l'accès à l'AME est conditionné au paiement annuel d'un droit de timbre d'un montant de 30 euros. Cette disposition paraît toutefois de nature à restreindre l'accès aux soins de personnes se trouvant dans des situations précaires ; à ce titre, il convient de rappeler que le plafond d'accès à l'AME est fixé à 634 euros par mois pour une personne seule.

¹ Audition précitée de Xavier Bertrand devant la commission des finances, 8 juin 2011.

² Rapport IGAS-IGF, « Analyse de l'évolution des dépenses au titre de l'Aide médicale d'Etat », (Novembre 2010).

Nos collègues députés ont mis en évidence le fait que **seules 10 % des personnes concernées par l'AME ont ouvert leurs droits**¹. Restreindre encore l'accès à l'AME semble donc dommageable, d'autant plus que la renonciation aux soins des bénéficiaires potentiels du dispositif peut conduire à des dépenses ultérieures plus élevées en cas d'aggravation des pathologies non prises en charge, ainsi qu'à une mise en œuvre plus difficile de la politique de prévention et de sécurité sanitaire menée par le Gouvernement.

La réduction du nombre des bénéficiaires de l'AME ne paraît pas constituer un moyen pertinent de maîtrise des dépenses de ce dispositif, le rapport de l'IGAS-IGF précité ayant souligné que l'évolution forte des dépenses d'AME en 2009 et 2010 ne s'expliquait pas par une hausse massive du nombre de bénéficiaires, la dépense étant « hyper-concentrée » sur certains d'entre eux.

Enfin, **votre rapporteur spécial se montrera attentif aux évolutions de la facturation par les hôpitaux des prestations de l'AME** actuellement envisagées dans le projet de loi de finances rectificative en cours d'examen par le Parlement² ; en effet, d'après des estimations concordantes de la CNAM et de l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH), il est estimé que la surévaluation de ces prestations conduit à un surcoût de 130 millions d'euros par an pour les finances publiques.

3. Une mesure de la performance des dépenses d'AME à affiner

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite reprendre le constat formulé par nos collègues députés dans le rapport d'information réalisé par le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) précité, selon lequel **il n'existe pas d'indicateurs budgétaires mesurant l'état de la santé et l'accès aux soins des bénéficiaires de l'AME, notamment en l'absence de données sanitaires spécifiques à cette population**. Cette lacune devrait être comblée par l'élaboration de nouveaux indicateurs, par exemple inspirés de ceux existant pour le dispositif de CMU-c, tels que la mesure de « *l'écart de non-recours au médecin et au dentiste avec les autres populations* » ou encore « *l'écart de santé avec les autres populations* ».

Le rapport de l'IGAS-IGF précité préconise, en outre, une visite de prévention obligatoire pour les personnes obtenant le bénéfice de l'AME pour la première fois. A cet égard, **votre rapporteur spécial souligne son intérêt concernant le développement d'un indicateur relatif aux actions de dépistage** auprès des bénéficiaires de l'AME.

¹ Rapport d'information n° 3524 (XIIIe législature) de l'Assemblée nationale, « L'aide médicale de l'Etat : gérer un dispositif nécessaire », (Juin 2011).

² Article 18 bis du projet de loi de finances rectificative pour 2011, modifié par le Sénat sur proposition du Gouvernement.

Le compte-rendu de l'audition, le 8 juin 2011, de Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2010 (Mission « Santé ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :
<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110606/fin.html#toc6>

MISSION « SÉCURITÉ »

M. Aymeri de Montesquiou, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION	451
A. LE RESPECT DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE (LFI).....	451
B. ... MALGRÉ CERTAINES BUDGÉTISATIONS IMPARFAITES	452
1. <i>Les dépenses de fourrière</i>	452
2. <i>L'insuffisante budgétisation des opérations extérieures (OPEX)</i>	452
3. <i>L'évaluation erratique des dépenses d'intervention</i>	453
C. UNE ARTICULATION CONFORME AVEC LES LOIS DE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRES PLURIANNUELLES	453
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	454
A. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE ».....	454
1. <i>Une trajectoire budgétaire tendue</i>	454
2. <i>Des dépenses de personnel non maîtrisées</i>	455
3. <i>Le non respect de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite</i>	456
B. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE ».....	457
1. <i>Une trajectoire budgétaire tenue</i>	457
2. <i>Des effectifs en baisse</i>	457

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

A. LE RESPECT DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE (LFI)...

La mission « Sécurité » correspond à l'action conduite par 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	8 887,00	8 750,50	9 178,20	8 877,50	8 881,60	8 858,10	99,9%	101,2%	96,8%	99,8%
Gendarmerie nationale	7 743,80	7 633,80	7 718,20	7 547,40	7 544,20	7 515,00	97,4%	98,4%	97,7%	99,6%
Total	16 630,80	16 384,30	16 896,40	16 424,90	16 425,80	16 373,10	98,8%	99,9%	97,2%	99,7%

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Sécurité » annexé au projet de loi de règlement pour 2010

Contrairement à l'exercice 2009, l'autorisation de dépense accordée en loi de finances initiale (LFI) a donc été globalement respectée en 2010. Le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI a en effet été de 98,8 % pour les AE (contre 101 % en 2009) et de 99,9 % pour les CP (contre 101,3 % en 2009). Ce constat positif doit cependant être nuancé, dans la mesure où des cas de surconsommation demeurent sur certaines lignes (Cf. *infra*).

B. ... MALGRÉ CERTAINES BUDGÉTISATIONS IMPARFAITES

1. Les dépenses de fourrière

Ainsi que le relève la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2010, la budgétisation des dépenses relatives à l'indemnisation des sociétés de gardiennage des fourrières pose un **problème récurrent s'agissant du programme « Police nationale »**.

S'élevant à environ **10 millions d'euros**, ces dépenses ne sont pas budgétées depuis 2006. En 2006 et 2008, elles ont été couvertes par des mesures de dégel des crédits. En 2007, 2009 et 2010, elles l'ont été par des mesures de **redéploiements de crédits internes au programme**, mais au détriment des dépenses opérationnelles des services de police.

En 2011, cette dépense devrait être honorée grâce au dégel intégral des crédits hors titre 2 intervenu en mars.

Pour l'avenir, **votre rapporteur spécial estime nécessaire que les dépenses de fourrière soient prises en compte dès la programmation budgétaire initiale, afin de respecter le principe de sincérité** du budget présenté en LFI à la représentation parlementaire.

2. L'insuffisante budgétisation des opérations extérieures (OPEX)

Le financement des OPEX représente un autre problème récurrent au sein de la mission « Sécurité » (comme au sein de la mission « Défense »), cette fois-ci pour le **programme « Gendarmerie nationale »** qui a vocation à l'assurer.

Depuis 2007, ce programme bénéficie à cette fin d'une enveloppe de **15 millions d'euros** se décomposant en 11 millions d'euros pour le titre 2 (dépenses de personnel) et 4 millions d'euros pour les autres titres.

Or, chaque année, ce poste de dépense fait l'objet d'un **dépassement couvert par décret d'avance** et/ou par des redéploiements internes au programme.

Votre rapporteur spécial souligne que cette sous-budgétisation chronique se double d'une absence totale de lisibilité de la justification au premier euro (JPE) de l'action n° 5 « Exercice des missions militaires » du programme « Gendarmerie nationale ». Dans le rapport annuel de performances de la mission « Sécurité », la JPE n'apporte en effet aucun commentaire s'agissant de cette action.

Votre rapporteur spécial souhaite qu'il soit remédié à cette absence dans les prochains documentaires budgétaires, au risque de vider de son contenu la notion même de JPE.

3. L'évaluation erratique des dépenses d'intervention

Pour le **programme « Police nationale »**, la LFI a ouvert 43 millions d'euros au titre des dépenses d'intervention (titre 6). Toutefois, la consommation de ces crédits n'a représenté que 6 millions d'euros en exécution, soit **seulement 13,9 % des ouvertures**.

Les crédits consommés recouvrent essentiellement la contribution à **INTERPOL** (3,1 millions d'euros) et aux syndicats de la police nationale (1,5 million d'euros).

En revanche, **la contribution du programme « Police nationale » au budget spécial de la préfecture de police de Paris**¹ (initialement budgétée à hauteur de 22,5 millions d'euros en titre 6) a été exécutée pour 29,4 millions d'euros sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement) au motif d'une incertitude sur son assimilation à un transfert.

Votre rapporteur spécial souhaite donc pour l'avenir que cette contribution soit inscrite de manière pérenne sur un titre définitivement arrêté, afin de ne pas fausser l'information donnée au Parlement dans les documents budgétaires.

La direction générale de la police nationale a d'ailleurs indiqué à la Cour des comptes que *« cette contribution serait inscrite sur le titre 3 à compter du projet de loi de finances pour 2012 »*².

C. UNE ARTICULATION CONFORME AVEC LES LOIS DE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRES PLURIANNUELLES

La trajectoire budgétaire de la mission « Sécurité » est **encadrée par deux lois de programmation** : la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2). Cette seconde loi s'est d'ailleurs appliquée rétrospectivement aux exercices 2009 et 2010.

Pour 2010, **la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques** allouait à la présente mission 16,68 milliards d'euros en AE et 16,6 milliards d'euros en CP. La consommation en AE (16,4 milliards d'euros) et en CP (16,3 milliards d'euros) respecte donc cette programmation.

De même, l'objectif fixé par **la LOPPSI 2** est rempli. Celui-ci portait uniquement sur les CP, hors charges de pensions, qui devaient être contenus dans une enveloppe de 11,437 milliards d'euros au niveau de la mission dans son ensemble (c'est-à-dire en cumul des deux programmes « Police

¹ Cette contribution couvre à titre principal un forfait correspondant au remboursement des salaires des agents de la Ville de Paris effectuant des missions au profit de la préfecture de police.

² Cf. note d'exécution budgétaire pour 2010 de la Cour des comptes.

nationale » et « Gendarmerie nationale »). Or, l'exercice 2010 a enregistré une consommation totale de CP, hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », de 11,419 milliards d'euros. Le CAS « Pensions » a en effet représenté 2,298 milliards d'euros pour le programme « Police nationale » et 2,656 milliards d'euros pour le programme « Gendarmerie nationale ».

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »

1. Une trajectoire budgétaire tendue

En 2010, le programme « Police nationale » s'est appuyé sur des enveloppes budgétaires correspondant à **8 881,6 millions d'euros d'AE** et à **8 858,1 millions d'euros de CP**.

Au regard de la LFI pour 2010, **l'exécution budgétaire des CP** se présente donc en dépassement de l'autorisation initialement accordée avec un taux de surconsommation s'élevant à **101,2 %**. Ce dépassement ne se retrouve toutefois pas s'agissant des AE, dont le taux de consommation représente 99,9 % des autorisations accordées en LFI.

La surconsommation des CP se décline sur les titres suivants :

- titre 2 (dépenses de personnel) : si le taux de surconsommation n'est que de 101,3 %, il apparaît comme le plus élevé du programme en montant et dépasse 100 millions d'euros (*Cf. infra*) ;

- titre 3 (dépenses de fonctionnement) : 770,3 millions d'euros consommés pour une ouverture initiale de 766,6 millions d'euros, soit un taux de surconsommation de 100,5 % ;

- **titre 5 (dépenses d'investissement)** : 261,3 millions d'euros consommés pour une ouverture initiale de 223 millions d'euros, soit un taux de surconsommation de **117,2 %**. L'exécution de l'investissement immobilier (245,7 millions d'euros) explique pour partie cette situation qui a été assumée notamment *via* un dégel de crédits à hauteur de 15 millions d'euros visant à compenser la budgétisation initiale insuffisante.

Il convient de rappeler que **la soutenabilité budgétaire du programme « Police nationale » a été contestée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel** au cours de l'exercice 2010, dès la présentation du document prévisionnel de gestion. Le contrôleur a ensuite été amené à refuser à trois reprises de viser les actes de recrutements collectifs. Ces recrutements ont finalement été opérés sans ce visa dans l'attente de l'ouverture de crédits complémentaires, sur autorisation du ministre du budget et conformément aux règles du contrôle financier.

2. Des dépenses de personnel non maîtrisées

Dans un contexte budgétaire tendu, l'évolution des dépenses de personnel (titre 2) au sein du présent programme peut inquiéter. Alors que l'autorisation initiale se montait à 7 717,8 millions d'euros pour 2010, la consommation effective de crédits sur ce titre s'est élevée à **7 820,4 millions d'euros, soit un écart de 102,6 millions d'euros** (*cf. supra*).

Le décret d'avance n° 2010-1458 du 30 novembre 2010 a permis de couvrir les dépenses de titre 2 de la police nationale en fin de gestion pour un montant de **115 millions d'euros**. Ces ouvertures ont été permises par des annulations de crédits d'autres personnels concernant différents programmes notamment du ministère de l'intérieur, dont 60 millions d'euros prélevés sur le programme « Gendarmerie nationale ». L'article 13 de la LOLF précise qu'un tel décret ne peut intervenir que si l'urgence ou le caractère imprévisible de la dépense sont avérés. Dans son avis rendu sur ce décret d'avance, votre commission avait émis « *de très vives réserves, considérant que l'impossibilité évidente de surseoir à la rémunération des agents de l'Etat place le Parlement devant le fait accompli et le contraint à formuler un avis favorable [à ce] projet de décret d'avance* ».

Le non respect de l'autorisation accordée par la LFI pour les CP du programme « Police nationale » s'explique principalement par l'évolution de la masse salariale du programme.

La première raison du dépassement est à chercher plus précisément du côté des conditions d'évaluation de la masse salariale lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2010. A cette date, les facteurs de dépassement, déjà à l'œuvre au cours de l'exercice 2009 (20,9 millions d'euros de dépassement sur le titre 2 en 2009, mais 115 millions d'euros si la baisse du taux de cotisation au compte d'affectation spéciale « Pensions » et un dégel de crédits n'étaient pas intervenus), n'ont pas été pleinement pris en compte et les enseignements n'en ont pas été suffisamment tirés pour 2010. Or, le nombre de départs était déjà inférieur aux prévisions en 2009 et cette tendance s'est confirmée en 2010. Par ailleurs, le coût des mesures catégorielles, notamment celles résultant du protocole corps et carrières du 22 octobre 2008, ont dérapé en 2009 (94,7 millions d'euros en exécution pour 2009 contre une prévision de 80,7 millions d'euros). Ce dérapage s'est poursuivi en 2010 avec un coût en année pleine estimé à 100,2 millions d'euros.

Ensuite, **la saturation du plafond d'emplois** enregistrée sur l'année 2010 (*Cf. infra*) rompt avec la pratique des exercices précédents (où le plafond d'emplois n'était pas saturé) et a introduit une déconnexion importante entre l'évolution des effectifs réels et les prévisions de crédits ouverts en titre 2 sur le programme « Police nationale ». C'est probablement là l'explication principale de la non maîtrise des dépenses de personnel en 2010 (*Cf. infra 3*).

Le besoin de crédits supérieur à ceux ouverts en LFI est également lié pour une faible part aux **recrutements de 1 500 adjoints de sécurité (ADS) supplémentaires en cours d'exercice**. Ces recrutements prenant la forme de contrats d'accompagnement à l'emploi (prévoyant la prise en charge de 80 % du salaire versé par l'Agence de services et de paiements), leur impact budgétaire net sur l'exercice 2010 est de l'ordre de 6,5 millions d'euros.

3. Le non respect de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite

Le plafond d'emplois fixé au programme « Police nationale » par la LFI pour 2010 s'élevait à **144 790 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**. Il se présentait ainsi en baisse de 1 390 ETPT par rapport à celui fixé pour l'exercice précédent (soit - 0,95 %) et en retrait de 880 ETPT par rapport aux emplois réalisés en 2009 (soit - 0,6 %).

Au regard de cet objectif, les emplois réalisés en 2010 se sont finalement élevés à **144 218 ETPT**.

Cette réalisation correspond donc à une différence de 572 ETPT en moins par rapport au plafond fixé par la LFI pour 2010. Mais il renvoie aussi à une **saturation de ce plafond à hauteur de 99,6 %**, ce qui rompt avec la pratique des années précédentes.

Ainsi que le souligne la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, l'exercice 2010 s'est caractérisé par des mouvements d'entrée plus importants que prévu (1 684 emplois supplémentaires, soit + 28,1 %) non compensés par des mouvements de sortie pourtant eux aussi plus nombreux que prévu (377 emplois supplémentaires, soit - 5,1 %). Au total, **l'écart observé par rapport au schéma d'emploi initial n'a donc pas résulté d'une anticipation particulièrement erronée des sorties, mais bien d'une volonté délibérée de réduire la baisse réelle des effectifs**.

Par ailleurs, **toutes les catégories d'emploi n'ont pas suivi la même tendance**. Certaines ont connu un déficit par rapport au plafond d'emplois autorisé : les personnels administratifs (- 6,1 %), techniques (- 7,6 %) et scientifiques (- 12,5 %). En revanche, d'autres ont dépassé le plafond prévu : les hauts fonctionnaires, les commissaires et les officiers (+ 2 %) ainsi que les gradés et les gardiens (+ 1,2 %).

Dans ce contexte d'ensemble, il faut souligner que **l'une des mesures phare de la RGPP, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, n'a donc pas été respectée en 2010 par le programme « Police nationale »**. Alors que le taux de non-remplacement fixé à la police nationale était de 53 % (1 329 emplois supprimés pour 2 505 départs à la retraite), la modification en cours de route du schéma d'emploi du fait du recrutement de 1 500 ADS supplémentaires a permis de contourner l'application de cette règle. Avec une diminution à périmètre constant de

seulement cinq emplois, le programme « Police nationale » a remplacé de fait quasiment la totalité des départs à la retraite prévus.

Tel n'a pas été le cas du programme « Gendarmerie nationale » (*Cf infra*).

B. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »

1. Une trajectoire budgétaire tenue

Au cours de l'année 2010, le programme « Gendarmerie nationale » a bénéficié de **7 544,2 millions d'euros** en AE et de **7 515 millions d'euros** en CP.

Au regard de la LFI pour 2010, l'exécution budgétaire traduit donc un bon respect de l'autorisation initialement accordée avec des taux de surconsommation se montant, respectivement, à 97,4 % pour les AE et **98,4 % pour les CP**.

Les dépenses de personnel (titre 2) ont tenu dans l'enveloppe ouverte : 6 292,6 millions d'euros (soit un taux de 98,8 %).

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) se sont montées à 1 066,7 millions d'euros de CP et présentent ainsi un taux de consommation de 98,9 %.

La consommation des CP d'**investissement** a également été inférieure aux ouvertures : 144,9 millions d'euros contre 172,1 millions d'euros (soit un taux de 84,2 %). A l'inverse, les AE consommées (172,2 millions d'euros) ont légèrement dépassé de 4,9 millions d'euros les crédits ouverts. Il convient toutefois de rappeler que, **sur la période 2006-2010, les dépenses d'investissement ont régressé de près de 60 %, ce qui n'est pas sans conséquence sur le maintien en condition opérationnelle de la gendarmerie nationale.**

Enfin, **les dépenses d'intervention**, qui se montent à 10,7 millions d'euros en CP (pour 16 millions autorisés), ont également respecté l'autorisation initiale. Ces crédits visent à permettre aux collectivités territoriales de bénéficier d'une subvention de l'Etat pour la construction de casernes louées ensuite à la gendarmerie, en application du décret n° 93-130 du 28 janvier 1993. Ils sont traditionnellement difficiles à utiliser en totalité du fait de la complexité des projets à monter.

2. Des effectifs en baisse

Le plafond d'emplois fixé au programme « Gendarmerie nationale » par la loi de finances pour 2010 s'élevait à **98 155 ETPT**. Il se présentait ainsi en baisse de 1 354 ETPT par rapport à celui fixé pour l'exercice précédent

(soit - 1,36 %) et en retrait de 479 ETPT par rapport aux emplois réalisés en 2009 (soit - 0,5 %).

Au regard de cet objectif, les emplois réalisés en 2010 se sont finalement élevés à **96 179 ETPT**.

Cette réalisation correspond donc à une différence de 1 976 ETPT en moins par rapport au plafond fixé par la LFI pour 2010. Mais il renvoie aussi à une **saturation de ce plafond à hauteur de 98 %**.

Concernant **l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**, la gendarmerie nationale s'était vu fixer un taux de non-remplacement de 55 % (soit 1 303 emplois supprimés pour 2 380 départs à la retraite). Cet objectif a été atteint et même légèrement dépassé avec finalement 1 309 emplois supprimés. Toutefois, le nombre de départs en retraite (3 223 départs) ayant été sensiblement supérieur à la prévision (2 380 emplois), le taux de non-remplacement est de 40 % au lieu de la prévision de 55 %.

Le compte-rendu de l'audition, le 1^{er} juin 2011, de Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2010 (Mission « Sécurité ») figure en annexe au tome I du présent rapport et est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20110530/fin.html#toc6>

MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

M. Claude Haut, rapporteur spécial

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION	460
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST PAS OPTIMALE	460
B. UNE AUTORISATION BUDGÉTAIRE INITIALE IMPARFAITEMENT RESPECTÉE	461
C. LA QUASI STABILISATION DES EFFECTIFS	462
D. UNE ARTICULATION INSATISFAISANTE AVEC LES LOIS DE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRES PLURIANNUELLES	462
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	463
A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS » (ISO).....	463
1. <i>Le recul des dépenses d'investissement</i>	463
2. <i>Un volet « performances » satisfaisant</i>	463
B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS ».....	464
1. <i>Un fort aléa budgétaire</i>	464
2. <i>La gestion des crédits affectés à la vaccination contre la grippe A(H1N1)</i>	464
3. <i>La prise en charge des frais de fonctionnement d'ANTARES par le budget de l'Etat</i>	465
4. <i>Un niveau de performance en demi teinte</i>	466

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 2010, les remarques déjà formulées sur l'architecture de cette mission depuis sa création. 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 (...) 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 »*¹.

D'ailleurs, il convient de noter que la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite **LOPPSI 2**, a innové en fixant l'évolution d'une partie des crédits des missions « Sécurité » et « Sécurité civile » jusqu'en 2013. Dès lors, la Cour des comptes en inférait l'année dernière 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 »*².

¹ Rapport n° 91 – Tome III – Annexe 29 (2007-2008) sur le projet de loi de finances pour 2008 - Sécurité civile.

² Cf. Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire sur la mission « Sécurité civile » pour l'exercice 2009 (mai 2010).

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-après.

Exécution des autorisations d'engagement (AE) en 2010

(en millions d'euros)

Programme	Prévues en loi de finances initiale (LFI)	AE consommées	Taux de consommation des AE initialement ouvertes
ISO	274,8	235	85,5 %
CMS	180,6	218,5	121 %
Total	455,4	453,5	99,6 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Exécution des crédits de paiement (CP) en 2010

(en millions d'euros)

Programme	Prévus en loi de finances initiale (LFI)	CP consommés	Taux de consommation des CP initialement ouverts
ISO	266,7	229,8	86,2 %
CMS	195,9	231,6	118,2 %
Total	462,6	461,4	99,7 %

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 (99,6 %) qu'en CP (99,7 %), 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 se tient très en deçà de l'autorisation budgétaire accordée en loi de finances initiale (LFI) pour 2010, le programme CMS enregistre un dépassement tant en AE qu'en CP avec,

respectivement, des taux de surconsommation importants s'élevant à 121 % et 118,2 %.

C. LA QUASI STABILISATION DES EFFECTIFS

Alors qu'en 2009, la mission « Sécurité civile » avait vu son nombre d'emplois réduit de 18 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) sous l'effet de l'application de la règle « du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite », elle connaît une quasi stabilisation de ses effectifs en 2010 (- 3 ETPT seulement). Au total, son volume d'emploi s'établit donc, à la fin de l'exercice, à **2 494 ETPT**. Cette réalisation est, par ailleurs, inférieure de 5 ETPT au plafond fixé pour la mission en LFI pour 2010.

A compter de l'exercice 2010, le programme CMS ne compte plus aucun ETPT. En effet, les emplois et la masse salariale relevant auparavant de ce programme ont été transférés sur le programme ISO (action n° 5 « *Pilotage de la politique de sécurité civile* » nouvellement créée) dans un souci de simplification de la gestion. Cette décision traduit encore un peu plus le caractère artificiel de la scission entre les deux programmes composant la mission.

D. UNE ARTICULATION INSATISFAISANTE AVEC LES LOIS DE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRES PLURIANNUELLES

La trajectoire budgétaire de la mission « Sécurité civile » est **encadrée par deux lois de programmation** : la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (dite LOPPSI 2). Cette seconde loi s'est d'ailleurs appliquée rétrospectivement aux exercices 2009 et 2010.

Pour 2010, **la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques** allouait à la présente mission 410 millions d'euros en AE et 420 millions d'euros en CP. La consommation en AE (453,5 millions d'euros) et en CP (461,4 millions d'euros) ne respecte donc pas cette programmation.

De même, l'objectif fixé par **la LOPPSI 2** n'est pas rempli. Celui-ci portait uniquement sur les CP, hors charges de pensions, qui devaient être contenus dans une enveloppe de 381 millions d'euros au niveau de la mission dans son ensemble (c'est-à-dire en cumul des deux programmes ISO et CMS). Or, l'exercice 2010 a enregistré une consommation totale de CP, hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », de 416,5 millions d'euros. Le CAS « Pensions » a en effet représenté 39,5 millions d'euros pour le programme ISO et 5,4 millions d'euros pour le programme CMS.

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS » (ISO)

1. Le recul des dépenses d'investissement

En 2010, le programme ISO s'est appuyé sur une enveloppe d'AE consommées s'élevant à **235 millions d'euros**. Cette enveloppe correspond à un taux de consommation des AE ouvertes en LFI de 85,5 %.

Pour un montant total de CP consommés s'établissant à **229,8 millions d'euros**, le taux de consommation des CP initialement ouverts correspond à 86,2 %.

La gestion sur l'exercice 2010 du programme ISO s'est caractérisée par un fort recul des dépenses d'**investissement** (titre 5), les AE (12,9 millions d'euros consommés) chutant entre 2009 et 2010 de **53,5 %** et les CP (13,6 millions d'euros consommés) de **44 %**.

Certains **retards concernant le lancement de travaux immobiliers** expliquent ce recul. En particulier, l'incertitude liée au schéma de la flotte outre-mer a différé la phase d'étude relative aux travaux de construction des deux bases d'hélicoptères en Martinique et à La Réunion. Les crédits ouverts en 2010 (5,2 millions d'euros en AE et 2,2 millions d'euros en CP) pour ces opérations outre-mer devront être reportés en 2011.

2. Un volet « performances » satisfaisant

Sur les quatre sous-indicateurs portant sur la disponibilité de chaque flottille d'avions de la sécurité civile (objectif 1), **la flottille des avions de liaison** (Beech 200) présente un taux supérieur (96,7 %) à l'objectif fixé pour 2010 (90 %). La flottille des avions polyvalents ainsi que celle des bombardiers d'eau non amphibies atteignent également quasiment la prévision avec des taux de disponibilité de, respectivement, 93,5 % et 94,8 % pour une prévision de 95 %. Seule la flottille des bombardiers d'eau amphibies (Canadair CL415) n'atteint pas son objectif de disponibilité : 83,2 % contre une prévision de 95 %. Ce résultat s'explique essentiellement par le prolongement de la visite d'entretien de deux appareils en juillet 2010 et d'incidents répétés.

En 2010, **64 % des personnels ont été en opérations ou disponibles pour une intervention**, soit un score inférieur à la prévision de 80 %. Pour autant, cet indicateur souffre d'un biais méthodologique provenant d'un changement du périmètre de calcul (nouvelle prise en compte des personnels militaires de la mission). A périmètre constant, cet indicateur serait de 79,3 %.

Le taux de disponibilité opérationnelle de la flotte s'établit pour l'exercice 2010 à 93,6 % (pour une prévision de 95 %), tandis que le coût total de l'heure de vol de la flotte du groupement d'hélicoptères de la sécurité civile s'élève à 3 184 euros (contre 2 981 euros en 2009).

Enfin, le délai moyen d'intervention sur un engin de guerre est de 4,96 jours en 2010 (contre 5,2 jours en 2009) et celui sur un **colis piégé** s'établit à **54 minutes** pour les équipes non-prépositionnées (contre 58 minutes en 2009).

B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS »

1. Un fort aléa budgétaire

Le programme CMS s'est appuyé en 2010 sur 218,5 millions d'euros en AE consommées et sur **231,6 millions d'euros en CP consommés**. Au regard des crédits autorisés en LFI, ces niveaux de consommation correspondent à des taux de 121 % et de 118,2 %.

Le programme CMS souffre d'une asymétrie forte entre les crédits initialement prévus, ceux effectivement ouverts au cours de l'exercice et ceux finalement consommés.

Au cours de l'exercice, ce programme a en effet dû faire face à un **surcroît de dépenses** lié aux interventions sur des catastrophes naturelles (séisme en Haïti, tempête Xynthia et inondations dans le Var) : 13,4 millions d'euros. En outre, une subvention non prévue a été allouée au Bataillon de marins-pompiers de Marseille (5 millions d'euros).

Le programme CMS a bénéficié d'un **report de crédits très important entre 2009 et 2010** permettant de couvrir ces dépassements ainsi que les dépenses liées à la campagne de vaccination contre la grippe A(H1N1) : 103,6 millions d'euros en AE et 97 millions d'euros en CP. Il convient de rappeler qu'en application de l'article 15 de la LOLF, les reports de crédits sont plafonnés à 3 % des crédits ouverts par la LFI, sauf disposition légale dérogatoire. Aussi, conformément à la LOLF, l'article 75 de la LFI pour 2010 a-t-il autorisé ce report.

En sens inverse, le programme CMS a subi des annulations d'AE et de CP, *via deux décrets d'avance* (l'un en septembre 2010 et l'autre en novembre 2010), pour un montant total de **34,9 millions d'euros** en AE et en CP, afin de gager les crédits ouverts par le décret.

2. La gestion des crédits affectés à la vaccination contre la grippe A(H1N1)

En 2009, **le programme CMS a été choisi comme support des dépenses de logistique relatives à la campagne de vaccination contre la**

grippe A(H1N1) (frais d'installation matérielle des locaux de vaccination, indemnisation des propriétaires des biens immobiliers requis, coût des personnels volontaires et administratifs chargés de l'accueil et de l'enregistrement des dossiers).

Initialement, les dépenses afférentes à cette campagne avaient été estimées à **100 millions d'euros** pour les quatre mois allant de novembre 2009 à février 2010.

Le programme CMS a ainsi été doté, en 2010, de 124,4 millions d'euros se décomposant comme suit :

- 34,4 millions d'euros de crédits hors titre 2 (dépenses de personnel) reportés de 2009 à 2010 ;

- **90 millions d'euros de crédits de titre 2 ouverts par la LFI pour 2010.**

Or, au total, les dépenses pour cette campagne de vaccination ne se sont élevées qu'à **48,6 millions d'euros** en 2010. **Les besoins ont donc été largement surestimés** (de plus de 150 %).

Sur les 90 millions d'euros de crédits ouverts par la LFI pour 2010, **47,1 millions d'euros ont été annulés**, soit 52 % des crédits ouverts.

Votre rapporteur spécial s'interroge d'ailleurs sur le choix de retenir la mission « Sécurité civile » et son programme CMS pour imputer les dépenses de cette campagne de vaccination contre la grippe A(H1N1). En effet, *stricto sensu*, les actions de vaccination préventive ne sont pas véritablement assimilables aux opérations de secours que le programme CMS a vocation à porter.

3. La prise en charge des frais de fonctionnement d'ANTARES par le budget de l'Etat

Le projet ANTARES organise l'interopérabilité des réseaux des services publics concourant aux missions de sécurité civile. En 2010, 9,6 millions d'euros en AE et **9,3 millions d'euros** en CP ont été consommés sur le programme CMS au titre du fonctionnement de ce système désigné également sous le terme d'infrastructure nationale partagée des télécommunications (INPT).

Sur les 241 relais devant être installés, 238 avaient été déployés sur **91 départements** en fin d'année 2010.

Comme le relève la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2010, il convient de souligner que le fonctionnement d'ANTARES a été entièrement financé sur les crédits du programme CMS et sur ceux du ministère chargé de la santé. **L'Etat n'a demandé en 2010 aucune contribution aux services départementaux d'incendie et de sécurité (SDIS) pour le fonctionnement de l'INPT.** La participation des

SDIS aux frais de fonctionnement d'ANTARES devrait toutefois être amorcée en 2011 avec une contribution annuelle de 7,1 millions d'euros. Elle sera complétée par les contributions du ministère de la santé (0,6 million d'euros) et de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (0,9 million d'euros).

4. Un niveau de performance en demi teinte

Le volet performance du programme CMS présente des résultats en demi-teinte.

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.

Les ratios relatifs aux colonnes de renfort (0,27 pour les colonnes prévisionnelles et 0,2 pour les colonnes curatives) n'ont pas atteint les cibles escomptées pour 2010 (respectivement 0,15 et 0,05). Il en va de même pour **les ratios relatifs au dispositif de protection des forêts** : le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'aléa climatique se situe à un niveau plus élevé (22,2 %) que la prévision arrêtée (15 %).

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.

Le second indicateur rend compte de l'attrait des formations proposées par l'opérateur qu'est l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP). Il enregistre une légère baisse en 2010 (91,7 % contre 95,6 % en 2009) qui s'explique essentiellement par le ralentissement en cours d'année des recrutements d'officiers par les collectivités territoriales. Cette tendance a en effet eu pour conséquence d'entraîner des annulations et des reports de formations. Selon le rapport annuel de performance de la présente mission, elle « *devrait se maintenir en 2011 et 2012* ».

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 52,3 %, ce taux est légèrement supérieur à la prévision (50 %). A cet égard, votre rapporteur spécial tient à rappeler l'engagement financier fort (en investissement) des départements en faveur de 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 2010	468
A. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INITIALE DÉFICIENTE	468
B. DES OUVERTURES DE CRÉDITS ONT PERMIS D'ÉVITER LA FORMATION DE DETTES	469
C. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DÉJÀ OBSOLÈTE ?	470
D. LES DÉPENSES FISCALES : UN ENJEU STRATÉGIQUE	470
E. UNE PERFORMANCE ENCORE TROP PEU EXPLOITABLE	471
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	471
A. PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : UNE NON-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ DE LA PRIME DE NOËL.....	471
1. <i>Le Fonds national des solidarités actives ne nécessitait pas de dotation d'équilibre en 2010</i>	471
2. <i>La non-budgétisation récurrente de la prime de Noël</i>	472
B. PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UNE DOTATION TOUJOURS EXCÉDENTAIRE POUR L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION	472
C. PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : UNE AUGMENTATION EXPONENTIELLE DE LA DÉPENSE D'AAH	473
D. PROGRAMME 137 « EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » : UNE SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE DES CRÉDITS.....	474
E. PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES » : UNE MISSION FORTEMENT IMPACTÉE PAR LA CRÉATION DES ARS	474
1. <i>Un plafond d'emplois largement modifié en gestion mais une dépense de personnel maîtrisée</i>	474
2. <i>Une dépense immobilière mal anticipée</i>	475
3. <i>Une justification au premier euro perfectible sur certaines actions</i>	476
4. <i>Une montée en puissance du programme qui nécessite d'approfondir la comptabilité d'analyse des coûts</i>	476

I. APERÇU D'ENSEMBLE DE L'EXERCICE 2010

A. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INITIALE DÉFICIENTE

La mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* » regroupe les crédits des actions de **solidarité nationale** financées par l'Etat (allocation aux adultes handicapés – AAH –, revenu de solidarité active – RSA – pour sa partie activité, allocation supplémentaire d'invalidité – ASI, etc.). **Sa principale caractéristique est d'être composée à plus de 90 % par des crédits d'intervention** : soit environ **11,39 milliards d'euros de crédits de paiement consommés en 2010 sur un total de près de 12,59 milliards**.

Comme l'année dernière, vos rapporteurs spéciaux déplorent que la budgétisation initiale de la plupart des programmes se soit révélée **défaillante**. Le tableau ci-dessous montre que **le taux de consommation des autorisations d'engagement** par rapport aux montants votés en loi de finances initiale (LFI) s'élève à près de **103 %**, tandis que **celui des crédits de paiement atteint 102,45 %**.

La note d'exécution budgétaire (NEB) de la Cour des comptes relative à la présente mission indique que « *l'exécution budgétaire de la mission, contrastée d'un programme à l'autre, est marquée par la sous-budgétisation en LFI des crédits nécessaires au financement des dispositifs sociaux (AAH, GRTH) compensée par une prévision optimiste d'autres (RSA)* ».

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	1 601 952 393	1 478 230 202	92,28 %	1 607 602 874	1 481 048 668	92,13 %
106 – Actions en faveur des familles vulnérables	408 535 177	406 299 363	99,45 %	408 535 177	406 185 744	99,42 %
157 – Handicap et dépendance	9 104 920 625	9 480 661 847	104,13 %	9 104 920 625	9 487 866 273	104,21 %
137 – Égalité entre les hommes et les femmes	29 432 183	28 023 466	95,21 %	29 460 187	27 793 750	94,34 %
Titre 2	11 699 304	9 909 088	84,70 %	11 699 304	9 909 088	84,70 %
Hors titre 2	17 732 879	18 114 378	102,15 %	17 760 883	17 884 662	100,70 %
124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 127 286 702	1 246 371 307	110,56 %	1 141 608 360	1 189 938 684	104,23 %
Titre 2	644 877 487	491 606 934	76,23 %	644 877 487	491 606 934	76,23 %
Hors titre 2	482 409 215	754 764 373	156,46 %	496 730 873	698 331 750	140,59 %
Total Mission	12 272 127 080	12 639 586 185	102,99 %	12 292 127 223	12 592 833 119	102,45 %

Source : commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances

B. DES OUVERTURES DE CRÉDITS ONT PERMIS D'ÉVITER LA FORMATION DE DETTES

Les crédits d'intervention inscrits sur la présente mission couvrent des **dépenses obligatoires ou inéluctables** : ce sont des **dépenses de guichet**. Aussi, même lorsque les crédits votés en loi de finances sont insuffisants, les organismes gestionnaires doivent verser les prestations sociales dont les droits ont été légalement ouverts.

Dès lors, par le passé, **la sous-budgétisation initiale avait conduit à la formation de dettes vis-à-vis de la sécurité sociale**, notamment sur les postes de l'allocation de parent isolé (API) et de l'AAH. Afin de remédier aux insuffisances constatées au cours de l'exercice 2010, la loi de finances rectificative de fin d'année a procédé à des ouvertures de crédits à hauteur de **369 millions d'euros¹**, évitant ainsi la formation de nouvelles dettes.

Par ailleurs, 17,29 millions d'euros ont été inscrits **afin d'apurer les dettes subsistantes de l'Etat** envers les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Près de 10 millions d'euros ont également été versés, depuis le programme support, au titre de la compensation par l'Etat des emplois laissés vacants dans les MDPH en 2010.

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	1 481 286 094	1 478 230 202	99,79 %	1 485 307 026	1 481 048 668	99,71 %
106 – Actions en faveur des familles vulnérables	410 192 540	406 299 363	99,05 %	410 192 539	406 185 744	99,02 %
157 – Handicap et dépendance	9 499 870 429	9 480 661 847	99,80 %	9 506 767 286	9 487 866 273	99,80 %
137 – Égalité entre les hommes et les femmes	28 529 286	28 023 466	98,23 %	28 541 777	27 793 750	97,38 %
<i>Titre 2</i>	<i>10 699 304</i>	<i>9 909 088</i>	<i>92,61 %</i>	<i>10 699 304</i>	<i>9 909 088</i>	<i>92,61 %</i>
<i>Hors titre 2</i>	<i>17 829 982</i>	<i>18 114 378</i>	<i>101,60 %</i>	<i>17 842 473</i>	<i>17 884 662</i>	<i>100,24 %</i>
124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 271 805 830	1 246 371 307	98,00 %	1 210 407 459	1 189 938 684	98,31 %
<i>Titre 2</i>	<i>625 810 016</i>	<i>491 606 934</i>	<i>78,56 %</i>	<i>625 810 016</i>	<i>491 606 934</i>	<i>78,56 %</i>
<i>Hors titre 2</i>	<i>645 995 814</i>	<i>754 764 373</i>	<i>116,84 %</i>	<i>584 597 443</i>	<i>698 331 750</i>	<i>119,46 %</i>
Total Mission	12 691 684 179	12 639 586 185	99,59 %	12 641 216 087	12 592 833 119	99,62 %

Source : commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances

Au total, **le taux de consommation** des autorisations d'engagement et des crédits de paiement **au regard des montants disponibles sont respectivement de 99,59 % et de 99,62 %**. Aucun programme ne dépasse le

¹ Les ouvertures nettes de crédits s'élevant à environ 228 millions d'euros.

seuil de 100 % même si l'on peut constater **d'importants mouvements de fongibilité asymétrique**, notamment sur le programme 124 (*cf. infra*).

C. UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DÉJÀ OBSOLÈTE ?

La Cour des comptes relève, dans la NEB précitée, que, « *à périmètre constant, les crédits ouverts en LFI (CP) ont globalement progressé de 10,4 % entre 2009 et 2010* ». La loi de programmation des finances publiques 2009-2011 avait prévu une dépense en 2010, au titre de la présente mission, de 11,57 milliards d'euros en autorisations d'engagement, et de 11,58 milliards d'euros en crédits de paiement. Or la consommation finale fut, respectivement, d'environ 12,64 milliards et d'environ 12,59 milliards.

De ce fait, la Cour rappelle que « *la programmation pluriannuelle 2009-2011 a été ajustée pour tenir compte des effets de la crise économique et financière. Cela s'est traduit par [...] le relèvement du plafond de la mission [...] en 2010 de plus de 700 M€, essentiellement sur les minima sociaux. Cette tendance est renforcée pour la programmation annuelle des années 2011-2013* ».

Néanmoins, au vu de l'exécution budgétaire relative à l'exercice 2010, vos rapporteurs spéciaux **s'interrogent sur la pertinence des montants inscrits dans la loi de programmation des finances publiques 2011-2013**. En effet, **12,52 milliards d'euros**, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, sont prévus pour l'exercice 2011 alors même que ce chiffre a déjà été dépassé en 2010.

De manière plus générale, **le dynamisme de la dépense demeure un sujet de vive préoccupation**, sachant que, entre fin 2008 et fin 2010, la consommation des crédits est passée de 10,9 milliards d'euros à 12,59 milliards d'euros (+ 15,5 %).

D. LES DÉPENSES FISCALES : UN ENJEU STRATÉGIQUE

Vos rapporteurs spéciaux adhèrent à l'observation de la Cour des comptes selon laquelle les dépenses fiscales constituent un « **enjeu stratégique** » pour la présente mission avec un montant de près de **11,88 milliards d'euros**, soit une somme quasi équivalente aux crédits de la mission. 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 dépenses fiscales rattachées à la mission. Le coût des quatre plus importantes d'entre elles est évalué à environ **7,1 milliards d'euros**. La Cour des comptes souligne 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. Plus encore, « *des évaluations ciblées devraient*

rapidement être conduites pour les plus importantes, compte tenu de leur coût ».

E. UNE PERFORMANCE ENCORE TROP PEU EXPLOITABLE

Vos rapporteurs spéciaux réitèrent les critiques qu'ils ont déjà eu l'occasion de formuler à l'égard des indicateurs et des objectifs de performance de la présente mission. Par exemple, seuls deux indicateurs sur cinq associés au programme 304 (RSA) sont renseignés. Quand bien même ils seraient renseignés, quel mérite pourrait-on attribuer au responsable de programme du fait de la diminution du taux de pauvreté ou du taux de travailleurs pauvres ?

Ils adhèrent à la position exprimée par la Cour des comptes : *« le volet performance [...] demeure perfectible, aucune amélioration n'ayant été constatée entre 2009 et 2010. Les indicateurs de performance retenus sont des indicateurs d'activité qui ne font globalement que mesurer l'évolution de la situation d'un public de bénéficiaires sur laquelle l'intervention du ministère est très limitée, faute de disposer de leviers d'action sur les allocataires ».*

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » : UNE NON-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ DE LA PRIME DE NOËL

1. Le Fonds national des solidarités actives ne nécessitait pas de dotation d'équilibre en 2010

Le programme 304 finance, très majoritairement, le « RSA activité » à travers une dotation d'équilibre versée au Fonds national des solidarités actives (FNSA). 2010 a été la première année pleine du RSA généralisé en métropole. Sur le fondement d'une prévision optimiste de montée en charge du « RSA activité », environ 1,6 milliard d'euros a été inscrit sur le présent programme en LFI.

Les mesures de gestion et les lois de finances rectificatives ont ramené ce montant à près de 1,47 milliard d'euros. Or il apparaît, en fin de gestion, que le FNSA est excédentaire de près d'un milliard d'euros, sachant que la dotation d'équilibre versée au Fonds s'est élevée à un montant sensiblement équivalent (1,089 milliard d'euros).

Le FNSA aurait donc pu être à l'équilibre sans dotation en provenance du budget de l'Etat. Lors de l'examen de la loi de finances initiale, vos rapporteurs spéciaux avaient d'ailleurs vivement contesté les

prévisions du Gouvernement, puisque, sur la base d'hypothèses prudentes, ils avaient estimé que le Fonds serait excédentaire d'au moins 800 millions d'euros.

2. La non-budgétisation récurrente de la prime de Noël

Le caractère démesuré de la programmation initiale a surtout conduit le Gouvernement à **réorienter 377 millions d'euros de crédits vers le financement de la prime de Noël en contravention avec l'autorisation parlementaire** sur le programme 304 qui ne concernait que le RSA. Déjà en 2009, le Gouvernement avait prélevé une partie des crédits du programme pour financer la prime de Noël.

Interrogés par la Cour des comptes sur cette non budgétisation récurrente, le directeur du Budget et le contrôleur budgétaire et comptable ministériel ont une **réponse pour le moins surprenante**, si ce n'est inquiétante : *« la prime de Noël [...] ne comporte aucune assise législative et [...] son versement n'intervient que sur une décision des pouvoirs publics à caractère réglementaire. Son montant est déterminé en fin d'année en prenant en compte les effets de la conjoncture sur la situation des bénéficiaires potentiels. L'aide ne constitue pas une dépense obligatoire et ne semble pas, dès lors, de nature à justifier une inscription en loi de finances »*.

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'inviter le directeur du budget et le CBCM à relire d'urgence la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001... Cette dernière dispose que toutes les dépenses doivent être retracées en loi de finances, à tout le moins en loi de finances rectificative, et n'établit aucune distinction selon que les dépenses seraient obligatoires ou non : **l'autorisation parlementaire ne souffre pas d'exception !**

B. PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » : UNE DOTATION TOUJOURS EXCÉDENTAIRE POUR L'AGENCE FRANÇAISE DE L'ADOPTION

Pour la dernière année en 2010, le programme 106 portait les crédits de l'API au titre de l'outre-mer, soit une dépense d'environ 169 millions d'euros. Depuis le 1^{er} janvier 2011, le RSA a été totalement généralisé sur tout le territoire français et l'API a par conséquent définitivement disparu.

Les autres dépenses du programme correspondent à l'action 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » et à l'action 3 « Protection des enfants et des familles » pour, respectivement, près de 18,5 millions d'euros et 218 millions d'euros. En ce qui concerne l'action 1, vos rapporteurs spéciaux constatent une divergence sensible entre les crédits inscrits en LFI et l'exécution. Cette différence n'apparaît guère étonnante dès lors que, pour cette action, **la justification au premier euro en LFI était**

inexistante. En particulier, le ministère n'avait pu fournir à vos rapporteurs spéciaux un chiffrage pour la carte « enfant famille », dont le coût *in fine* s'élève à 3 millions d'euros, dont 1,5 million au titre de l'exercice 2009.

L'action 3 regroupe, à titre principal, les mesures de protection juridique des majeurs. L'exécution apparaît en ligne avec la prévision initiale. Une subvention pour charges de service public à l'Agence française de l'adoption (AFA) est également inscrite sur cette action.

En LFI, le montant de la subvention à l'AFA avait été établi à plus de 3,7 millions d'euros. Or **l'Agence bénéficie d'un important fonds de roulement**. Par conséquent, plusieurs mesures de gestion ont permis de ramener la subvention à hauteur de 2,53 millions d'euros contraignant l'AFA à clore l'exercice avec un résultat déficitaire d'environ 500 000 euros. Vos rapporteurs spéciaux **se félicitent de ces efforts de gestion et plaident pour une réduction encore plus drastique du fonds de roulement de l'AFA qui s'élève toujours à 2,9 millions d'euros**, soit un montant plus élevé que sa subvention.

C. PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : UNE AUGMENTATION EXPONENTIELLE DE LA DÉPENSE D'AAH

Le programme 157 regroupe plus de 75 % des crédits de la mission, dont 55 % pour la seule AAH. La Cour des comptes, dans la NEB précitée, rappelle que s'il s'agit « *du premier programme de la mission avec 83 % de l'ensemble des crédits d'intervention (9 471 millions d'euros sur un total de 11 393 millions d'euros)*, [pour autant, il] *ne représente qu'une partie (moins d'un quart) de l'effort global de la Nation en faveur des personnes handicapées* ».

Depuis 2008, et la décision de revaloriser le montant maximal de l'AAH de 25 % d'ici 2012, **les crédits du présent programme connaissent une très forte augmentation qui semble même exponentielle** pour des raisons que vos rapporteurs spéciaux ont analysées dans un récent contrôle budgétaire¹.

Cette année encore, **l'action 3 a dû être abondée d'environ 351 millions d'euros**, dont près de 46 millions d'euros par redéploiements internes et le solde par des ouvertures inscrites dans la loi de finances rectificative de fin d'année. Au total, **la dépense d'AAH s'est élevée à près de 6,6 milliards d'euros** ; elle a concerné **892 000 allocataires** qui ont perçu, en moyenne, 619 euros.

Cette sous-budgétisation avait cependant été anticipée dès l'examen de la loi de finances initiale. Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent donc **qu'approuver la recommandation de la Cour des comptes** demandant de

¹ *Rapport d'information n° 36, « Allocation aux adultes handicapés : aller au bout de la réforme pour mieux maîtriser la dépense », 13 octobre 2010.*

poursuivre l'amélioration de la construction du budget initial en ce qui concerne les dépenses prévisionnelles de guichet.

L'exécution de l'action 2, qui regroupe l'ensemble des dotations attribuées aux ESAT, est parfaitement en ligne avec la prévision budgétaire (près de 2,5 milliards d'euros représentant le financement de 117 211 places en ESAT).

D. PROGRAMME 137 « EGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » : UNE SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE DES CRÉDITS

Le programme regroupe la plus petite enveloppe budgétaire avec environ 29 millions d'euros votés en LFI pour 2010. **Pourtant, malgré des annulations nettes d'environ un million d'euros, la consommation de la dotation atteint à peine plus de 97 %.** A l'occasion de l'examen des exercices 2008 et 2009, vos rapporteurs spéciaux avaient déjà eu l'occasion de signaler **la sous-consommation récurrente des crédits.**

De fait, la stratégie qui le sous-tend apparaît inexistante. Près de 17 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** conduites sur le présent programme.

Un peu moins de 10 millions d'euros ont été consommés au titre de la dépense de personnel. Au total, 178 ETPT ont été rémunérés sur le programme, **soit une économie de 13 ETPT** au regard de la prévision initiale (191 ETPT). Vos rapporteurs spéciaux se félicitent d'autant plus de cette maîtrise qu'ils avaient regretté, l'année dernière, un coût élevé de la dépense de personnel au regard de l'ensemble de l'enveloppe du programme.

E. PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES » : UNE MISSION FORTEMENT IMPACTÉE PAR LA CRÉATION DES ARS

1. Un plafond d'emplois largement modifié en gestion mais une dépense de personnel maîtrisée

L'exercice 2010 a été fortement impacté par la réorganisation des administrations centrales et déconcentrées dans les domaines sanitaire et sociale : création de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS)¹ et,

¹ Dans les départements de moins de 400 000 habitants, les DDCS sont des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

enfin, des agences régionales de santé (ARS). En conséquence, **la répartition des crédits au sein du présent programme a été sensiblement modifiée.**

En particulier, les ARS regroupent des personnels qui étaient auparavant financés par les actions 3 et 4 : il s'agissait donc d'une dépense de « titre 2 ». Or les agences, en tant qu'opérateurs, perçoivent une subvention pour charges de service public qui, en termes de nomenclature budgétaire, relève du « titre 3 » (dépenses de fonctionnement).

La création des ARS conduit par conséquent à un mouvement massif des crédits du titre 2 vers le titre 3 et à une diminution importante du plafond d'emplois du présent programme. Par ailleurs, la loi de finances initiale avait été construite sur une prévision de mise en place des ARS au 1^{er} juillet 2010, or celle-ci est intervenue dès le 1^{er} avril.

Dès lors, **le plafond d'emplois initialement fixé à 10 305 ETPT s'établit à 7 874 ETPT en fin de gestion.** Cette diminution est majoritairement imputable à la mise en place anticipée des ARS (transfert de 1 833,5 ETPT supplémentaires au titre du deuxième trimestre), combinée à une mesure de fongibilité asymétrique de près de **118 millions d'euros**¹. Au total, **la subvention aux ARS s'élève à environ 439 millions d'euros** et a permis de financer plus de 5 500 ETPT.

Néanmoins, la baisse sensible du plafond d'emplois ne résulte pas seulement du transfert vers les ARS. En effet, par rapport à 2009, ce sont près de **188 ETPT qui ont été économisés en 2010, pour un montant de 6,6 millions d'euros, dont 99 au titre du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.** Plus encore, la Cour des comptes souligne que « *s'agissant du strict non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, le rendu est de 269 emplois. Le ministère a été au-delà puisqu'il atteint 494 emplois, soit 225 emplois supplémentaires* ». **Les crédits de personnel ont, au final, représenté une dépense d'environ 492 millions d'euros.**

La Cour des comptes relève néanmoins que d'autres ajustements en matière de personnel sont intervenus sur le programme et qu'il en résulte des **retraitements** qui ne sont pas toujours lisibles « *dès lors que les périmètres ne sont pas stables et comparables d'une année sur l'autre* ». Elle recommande de ce fait d'effectuer **un suivi rigoureux des transferts de moyens aux opérateurs, notamment en matière d'ETPT.**

2. Une dépense immobilière mal anticipée

La loi de finances initiale ne prévoyait aucune dépense d'investissement au titre de l'action 6 « *Soutien de l'administration sanitaire et sociale* ». Or la poursuite des travaux de restructuration du site Duquesne a nécessité d'engager près de 43,2 millions d'euros. Le **décret d'avance du**

¹ Ce transfert explique que le taux de consommation des CP du titre 2 ne s'élève qu'à environ 79 % tandis qu'il atteint près de 119,5 % pour les crédits « hors titre 2 ».

30 novembre 2010 a ainsi procédé à l'ouverture de près de 50 millions d'euros d'autorisations d'engagement qui auraient pourtant dû être anticipées.

De même, **la loi de finances rectificative a abondé la même action à hauteur de 33,9 millions d'euros en autorisations d'engagement** afin de **renouveler deux baux** des sites de Montparnasse. Le ministère fait cependant valoir que ce renouvellement s'effectue « *à des conditions favorables (- 20 %)* ».

3. Une justification au premier euro perfectible sur certaines actions

Lors de l'examen du PLF pour 2010, vos rapporteurs spéciaux **s'étaient étonnés du caractère succinct de la justification au premier euro des dépenses de communication inscrites sur l'action 1**. Or l'exécution fait apparaître une **hausse de 11 % des crédits consommés par rapport aux crédits votés** principalement du fait des campagnes relatives à la réforme des retraites (environ 5 millions d'euros). Cette dépense n'était pourtant pas imprévisible.

De même, pour justifier les crédits de l'action 2 concernant la fonction « études et statistique » du ministère, le RAP indique que 7,85 millions d'euros ont été consommés en CP dont 62,5 % pour la production statistique, ce qui apparaît quelque peu **tautologique**. **Aucune explication n'est fournie sur l'utilisation du solde soit, tout de même, près de 3 millions d'euros.**

4. Une montée en puissance du programme qui nécessite d'approfondir la comptabilité d'analyse des coûts

Comme le rappelle la Cour des comptes, le programme support « assure la **mutualisation des moyens des politiques publique de quinze programmes et de six missions** ». Elle souligne néanmoins que « *s'il apparaît pertinent au regard des caractéristiques des effectifs de l'administration sanitaire et sociale et de la recherche de gains d'efficacité, le portage des fonctions support sur un programme unique implique une amélioration sensible de la comptabilité d'analyse des coûts afin d'assurer une reconstitution plus fine du coût complet des politiques publiques sanitaires et sociales* ».

Le RAP précise qu'environ 616 millions d'euros du présent programme seraient ventilés vers d'autres programmes. Toutefois, cette **information n'apparaît pas réellement exploitable** tant les schémas de déversement analytique et la comptabilité associée demeurent pour le moins impénétrables, si ce n'est totalement énigmatiques.

MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

M. Michel Sergent, rapporteur spécial

I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION	478
A. UNE FORTE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS	478
B. UNE FAIBLE PARTICIPATION AU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE ET AU « GRAND EMPRUNT »	478
C. UNE UNITÉ QUI VA DE MOINS EN MOINS DE SOI.....	479
II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES	479
A. LE PROGRAMME 219 « SPORT »	479
1. <i>Le CNDS : un opérateur dont le budget dépasse désormais le montant des crédits du programme</i>	479
2. <i>Les derniers feux du DIC</i>	480
3. <i>Les retards du chantier de l'INSEP</i>	481
4. <i>L'amélioration du contrôle de gestion</i>	482
B. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »	482
1. <i>La programmation délicate des crédits du service civique</i>	482
2. <i>Un FEJ à la croisée des chemins</i>	483
C. LE PROGRAMME 210 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE ».....	484

I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

A. UNE FORTE SOUS-CONSOMMATION 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 sont restés largement en-deçà des 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 prévus en loi de finances pour 2010	Crédits exécutés en 2010	Rappel : crédits exécutés en 2009	Exécution 2010 vs LFI 2010	Exécution 2010 vs exécution 2009
219 - Sport	252 839 402	243 548 561	246 668 316	- 3,7 %	- 1,3 %
163 - Jeunesse et vie associative	193 085 121	176 267 621	144 919 460	- 8,7 %	+ 21,6 %
210 – Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative	428 811 832	380 438 830	433 925 877	- 11,3 %	- 12,3 %
Total mission	874 736 355	800 255 012	825 513 653	- 8,5 %	- 3,1 %

Source : projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010

Comme cela sera détaillé ci-après, **cette évolution s'explique largement (mais pas seulement) par des mesures de périmètre** et reflète l'évolution divergente des programmes de la mission.

B. UNE FAIBLE PARTICIPATION AU PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE ET AU « GRAND EMPRUNT »

La mission et ses opérateurs ne bénéficient pas des investissements d'avenir que l'emprunt national a permis d'engager.

En revanche, des crédits du plan de relance de l'économie française ont abondé le **Centre national pour le développement du sport (CNDS)**. Cet

établissement public, opérateur du programme « Sport » disposant de ressources affectées, a reçu du programme 315 un versement de **5 millions d'euros**, le 9 novembre 2010, qui a complété un versement de même montant en date du 31 décembre 2009. Avec ces sommes, le CNDS a programmé et engagé, pour des travaux de construction ou de rénovation d'équipements sportifs, 7,4 millions d'euros de subvention fin 2009 et 2,6 millions d'euros en 2010. Selon les éléments transmis à votre rapporteur spécial, 5,1 millions d'euros ont été effectivement payés en 2010, les paiements suivants devant intervenir dès réception des justificatifs de dépenses éligibles.

C. UNE UNITÉ QUI VA DE MOINS EN MOINS DE SOI

En dehors des crédits, l'exercice écoulé a été marqué par **plusieurs évolutions tendant à affaiblir cette mission et son unité**.

Il s'agit, tout d'abord, du **changement de maquette, qui a fait disparaître le programme 210** « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative », dont les crédits ont été transférés, à compter de 2011, sur le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », rattaché à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». La présente contribution rend donc compte, pour la dernière fois, de l'exécution du programme 210 (*cf. infra*).

Il s'agit également de **l'éclatement administratif de la mission**. Réduite à deux programmes, elle est désormais pilotée par deux ministères (chargés respectivement des sports et de l'éducation nationale), conduisant chacun leur propre politique sans véritable vision d'ensemble.

A terme, c'est l'existence-même de cette mission qui pourrait être menacée, alors même qu'elle porte réellement une politique publique.

II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 219 « SPORT »

1. Le CNDS : un opérateur dont le budget dépasse désormais le montant des crédits du programme

Votre rapporteur spécial relève, tout d'abord, que **le CNDS**, opérateur du programme « Sport » **a disposé en 2010**, pour conduire ses missions, **de 229,9 millions d'euros de ressources de l'Etat¹**, soit 5 millions d'euros de crédits budgétaires en provenance de la mission « Plan de relance de l'économie française » et surtout **224,9 millions d'euros de recettes fiscales affectées**. Ces dernières provenaient :

¹ Auxquelles se sont ajoutées 0,3 million d'euros de ressources propres.

- du prélèvement sur les mises enregistrées à la Française des jeux, soit 168,3 millions d'euros ;

- d'une contribution (de 5 %) sur les droits de retransmission télévisuelle des manifestations sportives, pour 43,4 millions d'euros ;

- et, pour la première fois, d'un **prélèvement sur les paris en ligne**. Celui-ci s'est élevé à **13,3 millions d'euros** alors que 30 millions d'euros avaient été prévu dans le budget initial. Votre rapporteur spécial avait d'ailleurs souligné le caractère irréaliste de la prévision dès le débat budgétaire¹.

Les dépenses du CNDS se sont élevées à 253 millions d'euros, soit davantage que les 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 intégralement exécutées ;

- d'un autre côté, les subventions d'équipements sportifs ont atteint un taux de réalisation de seulement 81 % des crédits ouverts au budget, soit 54,7 millions d'euros. Le CNDS fait valoir la progression de ce taux depuis quelques années (en 2008, il ne s'élevait alors qu'à 68 %), de même 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 22,8 millions d'euros**, plus faible que prévue initialement, qui a permis de **réduire le fonds de roulement de cet établissement public**.

2. Les derniers feux du DIC

Le **droit à l'image collective (DIC)**, niche sociale dont bénéficiaient les sportifs professionnels à laquelle votre rapporteur spécial avait consacré un rapport budgétaire, **a été supprimé** par l'article 22 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010, **avec effet au 1^{er} juillet 2010**.

Ce budget marque donc, pour la première fois, le reflux de cette dépense dans les crédits du programme « Sport », qui devait rembourser l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) des sommes non-perçues.

Ces crédits ont tout de même représenté un montant de **23,5 millions d'euros l'an dernier**, soit 20,8 millions d'euros au titre du non-perçu de 2010

¹ Rapport général n° 101 (2009-2010), Tome III, annexe 31 et compte-rendu des débats du Sénat du 4 décembre 2009.

et 2,7 millions d'euros d'apurement de la dette passée de l'Etat à l'ACOSS au titre du DIC, pris en charge dès l'étape de la loi de finances initiale.

Fin 2010, le passif de l'Etat à l'égard de l'Agence demeurait encore de 3,7 millions d'euros ; il a été totalement apuré par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010.

3. Les retards du chantier de l'INSEP

Le chantier de rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique¹ (INSEP) s'est poursuivi en 2010. Pour la partie « Nord » 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.

Pour l'année écoulée, deux faits notables sont à relever :

- d'une part, sur la partie « Nord », le loyer versé par l'Etat à son partenaire s'est élevé à **1,8 million d'euros en AE et à 6,7 millions d'euros en CP**, pour une prévision initiale de 4,3 millions d'euros en CP. Le ministère explique ce dépassement par des **indemnités contractuelles pour intempéries et des prestations complémentaires** ayant nécessité en 2010 des **avenants au contrat de PPP** (1,8 million d'euros en AE et CP), et par le règlement **d'avenants sur travaux** conclus en 2009 (0,6 million d'euros en CP) ;

- d'autre part, sur la partie « Sud », le chantier a subi de **très importants retards, se traduisant par une sous-consommation importante** en 2010 (**4,1 millions d'euros en AE et 5,9 millions d'euros en CP**, pour une prévision de 5,5 millions d'euros en AE et 15,8 millions d'euros en CP). Selon les renseignements transmis par le Gouvernement, ce retard provient du blocage des travaux des aménagements extérieurs de la zone sud-ouest (du fait notamment de difficultés d'obtention de droits à construire, conséquences indirectes pour l'ensemble du site de l'incendie de la piscine fin 2008) et concerne également la rénovation des deux grandes halles (Marie-Thérèse Eyquem et Letessier).

Votre rapporteur spécial souligne la **particulière attention que l'Etat, et notamment le Parlement, doit porter 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'information² 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.

¹ Rebaptisé depuis Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (sigle inchangé).

² Rapport d'information Sénat n° 403 (2008-2009).

4. L'amélioration du contrôle de gestion

Votre rapporteur spécial relève, en revanche, avec satisfaction **l'amélioration de la qualité comptable et de la valorisation des actifs et passifs au bilan de l'Etat**, que souligne le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) dans son rapport annuel.

Sur le périmètre du présent programme, le CBCM note ainsi l'intégration au bilan de l'Etat de la concession de service public du Stade de France (soit 545,7 millions d'euros d'actif et 270,7 millions d'euros de passif au titre de la dette [102 millions d'euros] et d'une provision pour charge au titre de l'indemnité compensatrice versée par l'Etat au consortium concessionnaire pour absence de club résident [168 millions d'euros]).

De même, le bilan de l'Etat et de l'INSEP comporte désormais le PPP précité (à hauteur de 83,7 millions d'euros).

B. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

1. La programmation délicate des crédits du service civique

L'exécution du budget 2010 du programme 163 porte la trace de la **montée en puissance du service civique**, sous l'impulsion de l'ancien haut commissaire à la jeunesse, Martin Hirsch, et sous l'effet de la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 dont notre collègue Yvon Collin avait été à l'initiative.

Pour autant, le nombre de volontaires n'a pas atteint, loin s'en faut, les prévisions figurant dans le projet de loi de finances pour 2010 : **au lieu de 10 000 volontaires, seuls 5 650 contrats étaient en cours fin 2010**. Point n'est besoin d'épiloguer sur les raisons de ces retards, logiques au démarrage d'un tel dispositif.

En revanche, **votre rapporteur spécial** ne peut que constater qu'il **avait souligné, dès l'origine, le caractère irréaliste de la prévision**, ce qu'avait matérialisé un amendement de réduction des crédits inscrits au titre du service civique¹. Celui-ci avait été repoussé par le gouvernement de l'époque et rejeté par le Sénat, non tant sur des motifs budgétaires qu'en raison du « message » négatif qui serait alors envoyé. Or, à l'heure des comptes, il apparaît bien que les montants inscrits n'ont pas été exécutés. Malgré toute sa sympathie pour les initiateurs du service civique, votre rapporteur spécial souligne que, **bien davantage que le réalisme budgétaire, c'est l'affichage d'objectifs inatteignables qui peut porter atteinte à l'image de l'action publique**. Cette remarque vaut d'ailleurs pour la prévision 2011 de 15 000 volontaires, qui semble très optimiste.

¹ Voir le rapport général n° 101 (2009-2010), Tome III, annexe 31 précitée et le compte-rendu des débats du Sénat du 4 décembre 2009.

Pour l'avenir, la Cour des comptes a raison de souligner, dans sa note d'exécution budgétaire sur la présente mission, que le service civique, aura **un coût difficile à anticiper**, notamment du fait du caractère « aléatoire » de l'évaluation du nombre de bénéficiaires. Il convient de rappeler que **l'objectif de moyen terme fixé par le Président de la République est d'intégrer 10 % d'une classe d'âge, soit 75 000 jeunes, dans le dispositif**. Mais, à supposer que les jeunes soient suffisamment nombreux à se porter volontaires, les moyens publics feront clairement défaut, au moins jusqu'en 2014. En effet, comme cela a été décrit dans le dernier rapport budgétaire¹ sur la présente mission, selon les plafonds figurant à l'article 6 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, les crédits de la mission doivent progresser, à périmètre constant, de 50 millions d'euros sur trois ans. Cet effort ne permettra absolument pas de financer une progression significative vers l'objectif théorique de 75 000 volontaires. La somme nécessaire, soit 500 millions d'euros, dépasse d'ailleurs la totalité des crédits de la mission prévus pour 2014 (460 millions d'euros de CP).

2. Un FEJ à la croisée des chemins

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 connu une **exécution en recettes de 53,7 millions d'euros**, dont 38,2 millions d'euros de crédits d'Etat et 15,4 millions d'euros en provenance des contributeurs privés (en premier lieu la société Total). Ce montant est très inférieur à la prévision d'origine, **puisque il manque, en particulier, 30 millions d'euros de crédits du plan de relance**.

Ce non-versement jette un doute sur le financement total de l'Etat, qui est censé s'établir à 150 millions d'euros sur la période 2009-2011.

¹ Rapport général n° 111 (2010-2011), Tome III, annexe 30.

Au-delà, cette situation montre combien **le FEJ se situe à la croisée des chemins**, après le départ du gouvernement de son créateur, l'ancien haut-commissaire à la jeunesse Martin Hirsch.

Votre rapporteur spécial s'est déjà interrogé à plusieurs reprises sur la vocation à moyen terme de ce fonds :

- **que doivent devenir les expérimentations**, une fois qu'elles auront été évaluées par le fonds (notamment si leurs résultats sont positifs mais si elles sont coûteuses en argent public) ?

- **et le FEJ est-il lui-même une expérimentation** ou a-t-il vocation à perdurer à moyen ou à long terme ?

En tout cas, le fonds semble chercher sa voie.

A l'origine, il s'agissait clairement d'un outil servant à subventionner des projets sélectionnés sur la base d'un appel à projet autour de thématiques « jeunesse » diverses¹.

Puis s'est ajoutée **une vocation sociale, dont la logique n'allait pas de soi**, avec le versement du revenu contractualisé d'autonomie.

Et, actuellement, votre rapporteur spécial observe qu'**un glissement semble s'opérer vers l'administration de l'éducation nationale**.

Il conviendra de rester très attentif face à cette évolution. S'il n'est évidemment pas illégitime que l'école soit partie prenante de quelques projets intéressant la jeunesse, **le FEJ ne doit pas devenir une source « d'argent de poche » de la mission « Enseignement scolaire »**, servant à pallier telle ou telle insuffisance de son budget.

C. LE PROGRAMME 210 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »

Pour les raisons évoquées précédemment, ce programme est, pour la dernière fois, intégré à la mission « Sport, jeunesse et 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 2010, 97,7 % des CP consommés (soit 371,8 millions sur 380,4 millions d'euros).

A cet égard, la consommation des emplois du programme 210 s'est élevée à 6 154 ETPT pour un plafond d'emplois voté par le Parlement de 6 432 ETPT. Ce sont donc ainsi **278 emplois qui n'ont pas été consommés**.

Le Gouvernement explique cet écart par « *une baisse des recrutements pour des raisons conjoncturelles* ». Plus précisément, en 2010, le nombre des recrutements dans les corps propres de l'administration « jeunesse et sports » a été momentanément affecté par le report du concours d'inspecteur

¹ « 10 000 permis de conduire pour réussir », « autonomie des jeunes par la culture », etc.

de la jeunesse et des sports. Pour la catégorie « personnels d'encadrement et d'inspection », les 89 sorties n'ont été compensées que par 6 entrées, et 47 départs en détachement d'inspecteurs de la jeunesse et des sports en qualité de directeurs et de directeurs adjoints des directions départementales interministérielles ont eu lieu.

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 2010

(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	89	28	6	0	- 83
Personnels techniques et pédagogiques	160	113	99	0	- 61
Personnels d'administration, de maintenance et de santé	174	37	124	0	- 50
Total	423	178	229	0	- 194

Source : projet de loi de règlement et rapport de gestion pour 2010

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	487
A. UN EXERCICE 2010 EN DÉPASSEMENT DE PRÈS DE 30 % DES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE	487
1. <i>Une modification ponctuelle, pour l'exercice 2010, de la maquette budgétaire de la mission pour soutenir l'apprentissage</i>	487
2. <i>Une année difficile sur le front de l'emploi qui a nécessité des apports massifs de crédits en cours d'exercice</i>	487
3. <i>Une modification substantielle de la trajectoire financière fixée dans le cadre de la programmation pluriannuelle</i>	490
B. LES PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE LA PRÉVISION EN LOI DE FINANCES INITIALE ET L'EXÉCUTION POUR 2010	491
1. <i>Les principaux écarts d'exécution budgétaire</i>	491
2. <i>Le plan de relance : une contribution de près de 1,2 milliard d'euros aux crédits de la mission</i>	492
3. <i>Les investissements d'avenir : une enveloppe de 500 millions d'euros ouverte pour la période 2011-2014</i>	493
C. L'ABSENCE D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES MESURES LES PLUS REPRÉSENTATIVES DE LA MISSION	494
1. <i>Des efforts de rationalisation des objectifs et indicateurs de performance</i>	494
2. <i>Un déficit persistant d'encadrement et d'évaluation des dépenses fiscales</i>	495
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	497
A. PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »	497
1. <i>Un dépassement très élevé de crédits par rapport à la loi de finances initiale</i>	497
2. <i>Le financement des contrats aidés présente un risque persistant de surconsommation</i>	498
B. PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »	500
1. <i>Des dépassements importants de crédits</i>	500
2. <i>La dernière année d'exécution du contrat de transition professionnelle et de la convention de reclassement personnalisé</i>	500
C. PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »	502
D. PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »	503

I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

A. UN EXERCICE 2010 EN DÉPASSEMENT DE PRÈS DE 30 % DES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE

1. Une modification ponctuelle, pour l'exercice 2010, de la maquette budgétaire de la mission pour soutenir l'apprentissage

Depuis l'exercice 2006, date à partir de laquelle la LOLF est pleinement entrée en application, l'architecture de la mission « Travail et emploi » est constituée, sans changement notable de périmètre, de quatre programmes :

- les **programmes 102 « Accès et retour à l'emploi »** et **103 « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi »**, dotés respectivement de 5,88 milliards et de 4,63 milliards d'euros de CP en LFI, sont consacrés à la politique de l'emploi et concentrent 92 % du budget de la mission ;

- le **programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »** est doté en 2010 de 78,26 millions d'euros de CP pour financer le volet « travail », et le **programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »**, qui a reçu 811,37 millions d'euros, assure la fonction de soutien de la mission en regroupant les dépenses de personnel (titre 2).

Un **cinquième programme intitulé « Investissements dans la formation en alternance »** a été créé par la loi de finances rectificative pour 2010 relative aux **investissements d'avenir**¹. Il a pour objet, pour ce seul exercice, d'ouvrir **500 millions d'euros** de crédits pour le développement de l'appareil de formation en alternance (250 millions d'euros) et pour consolider ou développer des solutions d'hébergement pour les jeunes travailleurs en alternance (250 millions d'euros).

2. Une année difficile sur le front de l'emploi qui a nécessité des apports massifs de crédits en cours d'exercice

Les montants votés en loi de finances initiale (LFI) 2010 s'élevaient à 11,42 milliards d'euros en AE et 11,47 milliards d'euros en CP. Des apports massifs de crédits ont été effectués en cours d'année sous l'effet des lois de finances rectificatives relatives au plan de relance et aux investissements d'avenir ainsi que du collectif de fin d'année.

Les crédits consommés en 2010 s'élèvent à 14,74 milliards d'euros en AE et 14,68 milliards d'euros en CP, soit un dépassement de crédits de

¹ Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010.

3,21 milliards d'euros en CP (+ 28 %), qui fait suite à une surconsommation de 1,4 milliard d'euros en 2009 (+ 12 %).

Le « **Plan de relance** » et les « **Investissements d'avenir** » représentent une part prépondérante de ce surcoût, à savoir **1 678 millions d'euros** :

- **1 178 millions d'euros** de CP supplémentaires sont issus de transferts du programme 316 « *Soutien exceptionnel à l'économie et à l'emploi* » de la mission « *Plan de relance de l'économie* », dont notamment 989 millions d'euros en faveur des contrats aidés, 50 millions d'euros pour les missions locales et 14,5 millions pour le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), ce dont votre rapporteur spécial se félicite¹ ;

- **500 millions d'euros** de crédits de paiements supplémentaires au titre du programme provisoire 330 « *Investissements dans la formation en alternance* », créé par la loi de finances rectificative pour 2010 relative au programme d'investissement d'avenir, comportant, comme on vient de le voir, 250 millions d'euros consacrés à la modernisation de l'appareil de formation en alternance (création ou extension de centres de formation) et 250 millions d'euros destinés à la création ou la consolidation de solutions d'hébergement.

En faisant abstraction de ces dotations exceptionnelles, la **surconsommation des crédits**, autorisée en loi de finances rectificative de fin d'année, s'établit à **1,53 milliard d'euros, soit 13 % de plus que les crédits votés en loi de finances initiale** (proportion équivalente à celle constatée en 2009).

Bien que dictée par la volonté du président de la République de lutter vigoureusement sur le front de l'emploi, que partage votre rapporteur spécial, **la récurrence des dépassements massifs de crédits, notamment sur le dispositif des contrats aidés, est plus préoccupante encore en 2010 car elle remet fortement en cause la trajectoire des dépenses fixée par les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, notamment celle portant sur la période 2009-2012, ainsi que le respect de la norme de dépense.**

Le tableau des données générales d'exécution de la mission en 2010, présenté page suivante, montre la répartition par programme du taux de consommation des crédits. Il ressort logiquement de la priorité donnée au soutien de la politique de l'emploi que l'intégralité des surconsommations de crédits par rapport à la dotation votée en loi de finances initiale se concentre sur les deux programmes consacrés, d'une part, à l'accès et au retour à l'emploi, d'autre part, à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi.

¹ Dans le cadre de l'examen des crédits de la mission « Travail et emploi » pour 2010, votre rapporteur spécial avait, au nom de la commission des finances, présenté, puis retiré en séance, un amendement tendant à abonder les crédits des missions locales de 100 millions d'euros et ceux du fonds d'insertion professionnelle des jeunes de 50 millions d'euros.

Données générales d'exécution de la mission « Travail et emploi » en 2010

(en euros)

Programmes	Crédits votés		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux d'exécution		Taux d'exécution	
	en loi de finances initiale		(intégrant fonds de concours, ouvertures et annulations en cours d'exercice)				par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale		par rapport aux crédits ouverts	
							<i>(en %)</i>		<i>(en %)</i>	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP		
Accès et retour à l'emploi	5 833 685 500	5 878 445 500	7 509 989 567	7 492 636 614	7 452 429 279	7 454 596 907	127,75%	126,81%	99,23%	99,49%
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	4 634 417 006	4 634 417 006	6 122 260 858	5 908 113 265	5 946 061 490	5 845 361 342	128,30%	126,13%	97,12%	98,94%
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	60 570 409	78 265 000	52 769 259	73 467 393	43 509 265	70 424 051	71,83%	89,98%	82,45%	95,86%
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	821 328 066	811 373 255	861 344 384	853 259 719	804 914 230	815 434 658	98,00%	100,50%	93,45%	95,57%
Investissements dans la formation en alternance (nouveau)	0	0	500 000 000	500 000 000	500 000 000	500 000 000	sans objet	sans objet	100,00%	100,00%
Total	11 350 000 981	11 402 500 761	15 046 364 068	14 827 476 991	14 746 914 264	14 685 816 958	129,93%	128,79%	98,01%	99,04%

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2010

3. Une modification substantielle de la trajectoire financière fixée dans le cadre de la programmation pluriannuelle

Alors que l'exécution du budget de l'année 2009 était déjà sortie de manière substantielle (+ 1,49 milliard d'euros) de l'épure tracée par la loi de programmation pluriannuelle des finances publique, la progression de près de 30 % des dépenses de l'exercice 2010 au-delà de l'autorisation votée en LFI accentue encore davantage l'écart par rapport à la norme de dépense (+ 3,96 milliards d'euros).

Le tableau présenté ci-dessous montre que la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011 à 2014 procède certes à un réajustement à la hausse des crédits de la mission par rapport à la précédente loi de programmation. Toutefois, malgré cette adaptation, le respect de la nouvelle courbe de réduction des dépenses à l'horizon 2013 peut d'ores et déjà être remise en cause dans la mesure où les dépassements massifs de crédits opérés en 2010 et en 2011 en direction des contrats aidés pèseront sur les crédits de la mission pendant toute leur durée de réalisation, celle-ci pouvant atteindre vingt-quatre mois.

Programmation pluriannuelle de la mission « Travail et emploi »

(en milliards d'euros)

	Crédits de paiement (hors contribution au CAS Pensions)				
	2009	2010	2011	2012	2013
Loi de programmation des finances publiques 2009-2011	12,01	10,57	10,34		
Loi de programmation des finances publiques 2011-2014			11,65	10,11	9,27
Loi de finances initiale	12,01	11,28	11,65		
Exécution budgétaire	13,50	14,53	-		
Ecart (exécution / LPFP)	+ 1,49	+ 3,96	-		

Source : Commission des finances d'après les rapports annuels de performances « Travail et emploi » annexés aux projets de loi de règlement pour 2009 et 2010 et les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2009 à 2012 et pour la période 2011 à 2014.

B. LES PRINCIPAUX ÉCARTS ENTRE LA PRÉVISION EN LOI DE FINANCES INITIALE ET L'EXÉCUTION POUR 2010

1. Les principaux écarts d'exécution budgétaire

Les dépassements de crédits sont concentrés sur les programmes **102** « Accès et retour à l'emploi » (7,45 milliards d'euros consommés au lieu de 5,9 votés en LFI) et **103** « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi » (5,84 milliards d'euros consommés au lieu de 4,67 votés en LFI).

Les dépenses d'intervention se sont élevées à 11,6 milliards d'euros, soit un dépassement de crédits de 2 738 millions d'euros (+ 30,6 %) que la modération des dépenses de personnel et de fonctionnement ne peut compenser (- 1 %).

Les trois principaux postes de surconsommation sont les suivants :

- 3,5 milliards d'euros de crédits ont été consommés pour l'insertion dans l'emploi au moyen des **contrats aidés**, au lieu de 1,77 milliard d'euros prévus en LFI, soit un dépassement de crédits de 1,74 milliard d'euros (+ 98 %) ;

- 1,559 milliard d'euros de crédits ont été consommés au titre de la subvention de l'Etat au **financement du régime de solidarité d'indemnisation du chômage**, au lieu de 1,453 milliard d'euros prévus en LFI (+ 106 millions d'euros dont 68 millions au titre de la prime de Noël) ;

- les dépenses au titre des exonérations de charges pour **les contrats d'apprentissage** se sont élevées à 1,3 milliard d'euros, au lieu de 1,04 milliard voté en LFI, soit un dépassement de crédits de 371 millions.

A l'inverse, les crédits d'autres dispositifs ont été « sous-consommés » et viennent donc atténuer, seulement en partie, l'ampleur des dépassements de crédits précités :

- les crédits versés au Fonds de solidarité s'établissent à 1 260 millions d'euros au lieu des 1 515 millions prévus en LFI, du fait notamment d'un nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) moins élevé que dans la programmation initiale ;

- la consommation du programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » ne s'élève qu'à 70 millions d'euros en CP contre 78 millions votés en LFI.

2. Le plan de relance : une contribution de près de 1,2 milliard d'euros aux crédits de la mission

Au total, les crédits transférés aux programmes 102, 103 et 155, depuis l'action « Politiques actives de l'emploi » du programme 316 « Soutien exceptionnel de l'activité économique et de l'emploi » de la mission « Plan de relance », se sont élevés à **1 178 millions d'euros** (contre 703,5 millions d'euros en 2009), soit un abondement représentant **10 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale**.

Crédits transférés par la mission « Plan de relance » au profit de la mission « Travail et emploi »

(en euros)

Programmes de destination des crédits du plan de relance	Exemples de dispositifs concernés	Montant des transferts de crédits
Programme 102 « Accès et retour à l'emploi »	- Les contrats aidés (989 millions d'euros) - L'insertion par l'activité économique (9 millions d'euros) - Les écoles de la deuxième chance (11 millions d'euros) - Les missions locales (50 millions d'euros) - Le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (14,5 millions d'euros) - L'allocation CIVIS (35 millions d'euros)	1 126 000 000
Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »	Financement des contrats de transition professionnelle gérés par Transitio, filiale de l'Afpa, pour le suivi de 9 849 personnes	51 000 000
Programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail »	Mise en place d'un système interministériel d'échange d'information pour suivre les jeunes en situation de décrochage scolaire	1 175 000
Total		1 178 175 000

Source : d'après le rapport annuel de performance « Plan de relance » annexé au projet de loi de règlement pour 2010.

Ces transferts de crédits ont permis de couvrir les dépenses effectuées au titre du ministère en charge de l'emploi. En revanche, la dotation prévue par le Plan de relance pour les écoles de la deuxième chance a été sous-consommée (11 millions d'euros au lieu des 17 millions prévus en LFI en raison d'un nombre de places ouvertes inférieur à la prévision initiales et d'un démarrage tardif du dispositif).

3. Les investissements d'avenir : une enveloppe de 500 millions d'euros ouverte pour la période 2011-2014

La totalité des **500 millions d'euros** ouverts pour la mission « Travail et emploi » dans le cadre du **nouveau programme 330** consacré aux **investissements dans la formation en alternance** a été consommée :

- 250 millions pour **moderniser l'appareil de formation** proprement dit par le financement d'une cinquantaine de projets à hauteur de 5 millions d'euros environ par opération (action n° 1) ;

- et 250 millions d'euros destinés à **améliorer l'hébergement** des travailleurs en alternance, par la création de 18 000 places (action n° 2).

Conformément au programme d'investissement d'avenir, ces crédits ont été versés à la caisse des dépôts et consignations (CDC), chargée d'assurer la mise en œuvre de ces actions pour une durée de quatre ans sous l'autorité du Premier ministre et le contrôle du commissaire général à l'investissement. Il convient toutefois de noter que **cette consommation de crédits n'a qu'une valeur comptable pour 2010 et demeure « virtuelle » sur le plan opérationnel**¹. Car si ces fonds ont effectivement été mis à la disposition de l'opérateur de l'Etat, aucun projet éligible à ce programme n'avait été financé au 31 décembre 2010.

En effet, la première réunion du comité de sélection des porteurs de projets ne s'est tenue que le 25 mars 2011. Celui-ci a accepté :

- quatre projets relevant de l'action n° 1 pour un volume total de 57 millions d'euros dont 23,4 millions d'euros au titre du programme 330 ;

- cinq projets relevant de l'action n° 2 pour un coût de 65,4 millions d'euros dont 21,3 millions d'euros à la charge du présent programme.

Au total, il reste à investir 455,3 millions d'euros d'ici à la fin 2011, terme du mandat de la CDC et du programme d'investissement : seulement 9 % de l'enveloppe globale a été effectivement attribué à des actions concrètes. Compte tenu des objectifs très ambitieux du plan **en faveur de l'emploi et de l'alternance** annoncé par le Président de la République, à Bobigny, le 1^{er} mars 2011, **votre rapporteur général ne peut que souhaiter une accélération très vigoureuse du rythme des appels à projets.**

Enfin, il faut constater que l'étalement sur quatre années des dépenses afférentes à ce programme remet en cause le principe d'annualité budgétaire et en rend plus difficile le suivi. Aussi, en complément de la procédure de suivi par la commission des finances des projets de conventions instruites par le commissaire général à l'investissement et conclues par le Premier ministre, votre rapporteur spécial souhaite **que les rapports annuels de performances**

¹ 7,5 millions d'euros ont été versés à la CDC au titre de ses frais de gestion fixés à 1,5 % des montants d'intervention. Sur la dotation globale de 500 millions d'euros, l'enveloppe effectivement dévolue aux investissements est donc d'un montant de 492,5 millions d'euros.

de la mission « Travail et emploi » comportent systématiquement une section consacrée au suivi de l'exécution du programme 330, même si celui-ci n'a été créé que pour l'année 2010, et ce jusqu'à l'épuisement des crédits du programme d'investissement d'avenir.

C. L'ABSENCE D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES MESURES LES PLUS REPRÉSENTATIVES DE LA MISSION

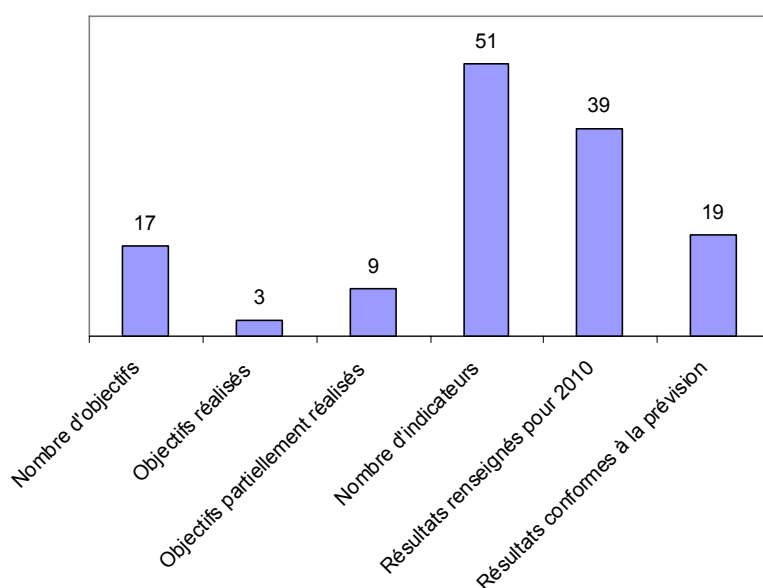
1. Des efforts de rationalisation des objectifs et indicateurs de performance

En 2006, la mission comportait 37 objectifs et 95 indicateurs. Votre rapporteur spécial avait souligné l'hypertrophie du dispositif. Au terme d'un important programme de rationalisation mis en œuvre année après année, le nombre d'objectifs a été ramené de 17 et celui des indicateurs à 51.

En 2010, **12 objectifs ont été totalement ou partiellement atteints**, contre seulement 7 en 2009, et 19 indicateurs sur 51 sont conformes ou supérieurs à la prévision de performance, soit un ratio de réussite de 37 %, contre 27 % en 2009.

Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, le **nombre d'indicateurs renseignés** progresse : 39 en 2010 contre 37 en 2009. Il faut se féliciter de **l'effort de rationalisation entrepris par les gestionnaires de programme**.

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 2010

Ainsi, même si la réalisation de certains indicateurs n'atteint pas forcément le niveau prévu, il faut souligner l'utilité des mesures de performance mises en place pour s'assurer de l'effectivité du contrôle de la formation professionnelle et du reclassement des salariés licenciés pour motif professionnel.

Néanmoins, il n'existe toujours **aucune évaluation de l'efficacité de la prime pour l'emploi** dont le coût actualisé pour 2010 a dépassé la prévision (3,56 milliards d'euros au lieu de 3,2 milliards). On ne connaît donc pas la part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi précédemment au chômage ou inactifs. L'effet sur le retour à l'emploi de ce dispositif n'est semble-t-il pas mesurable.

De même, l'indicateur de performance destiné à mesurer le **taux d'insertion dans l'emploi après la sortie d'un contrat unique d'insertion (CUI) n'est pas renseigné** alors qu'il s'agit d'un des indicateurs les plus représentatifs de la mission.

Enfin, comme le déplore la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire relative à la présente mission, « *trop d'indicateurs sont en attente de l'adaptation des systèmes d'information des opérateurs, en particulier de Pôle emploi* ». Elle relève également que le fait que le service public de l'emploi fournisse lui-même les résultats des indicateurs le concernant peut être contestable. Au demeurant, il conviendrait d'attendre que la fusion des anciens réseaux de l'ANPE et des Assedic se stabilise pour qu'un bilan de la performance de l'opérateur puisse être établi.

2. Un déficit persistant d'encadrement et d'évaluation des dépenses fiscales

Le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Travail et emploi » s'élève à **11 milliards d'euros**, soit un montant quasi équivalent aux dépenses budgétaires de la politique de l'emploi. Outre la prime pour l'emploi (3,56 milliards d'euros), dont le coût augmente malgré la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), les réductions d'impôts pour l'emploi d'un salarié à domicile (3 milliards d'euros) et l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (1,36 milliard d'euros) pèsent très lourdement sur le rendement des recettes fiscales.

Les pertes de recettes imputables à tous les dispositifs fiscaux dérogatoires relevant de la mission a excédé de 5 % (+ 539 millions d'euros) le coût initialement prévu. Les deux causes principales en sont :

- la prime pour l'emploi (3,56 milliards d'euros au lieu de 3,2 milliards) ;
- l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (1,36 milliard d'euros au lieu de 1,2 milliard).

Au total, le niveau des dépenses fiscales actualisé pour 2010 demeure d'un niveau équivalent à celui de 2009 (11 041 millions d'euros). Mais plus que sur leur volume, votre rapporteur spécial s'interroge sur l'utilité de ce que notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, qualifie d'allègements de prélèvements obligatoires¹.

Il apparaît, dans les documents budgétaires, que **les responsables de programmes ne disposent pas de leviers suffisants d'action ou d'évaluation des dépenses fiscales**. Aussi, on peut trouver surprenant de rattacher des instruments de politique publique à une mission dont ni les gestionnaires, ni le ministre de tutelle ne semblent avoir prise sur ces outils. Interrogé sur son appréciation de l'efficacité de la prime pour l'emploi, Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé, s'est borné à indiquer que « *l'évaluation de la dépense fiscale en tant que telle [...] relève de la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie* ». Faudrait-il considérer que **la ventilation des dépenses fiscales par mission n'est qu'un exercice de pure forme ?**

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. Les rapports annuels de performances se contentent depuis de présenter une extraction actualisée des rubriques figurant dans le tome II du fascicule des « Voies et moyens », sans aucune justification qualitative.

D'une manière générale, votre rapporteur spécial déplore que les différentiels entre estimation et actualisation des chiffreages pour 2010 ne fassent l'objet d'aucune justification dans le rapport annuel de performances. Aussi, il réitère la recommandation, formulée année après année, visant à **étendre**, de manière systématique et suivie, **au moins aux dispositifs fiscaux dérogatoires les plus coûteux le principe d'une évaluation détaillée et associée à un indicateur de performance**.

¹ *Rapport d'information n° 553 (2010-2011) « Comment définir et chiffrer les allègements de prélèvements obligatoires ? ».*

**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 pour 2009	Chiffrage initial pour 2010	Chiffrage actualisé pour 2010	Ecart Chiffrage initial/chiffage actualisé
Prime pour l'emploi	4 520	4 480	3 936	3 200	3 560	+ 360
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	-	1 495	1 682	1 750	1 750	0
Exonération au titre des heures supplémentaires	-	220	1 290	1200	1 360	+160
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	2 190	1 110	1 248	1 250	1 300	+ 50
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	740	820	860	830	870	+ 40
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	500	550	600	650	650	0
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	370	420	440	370	440	+ 70
Exonération du salaire des apprentis	210	240	255	350	265	- 85
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	200	200	200	240	200	- 40
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	115	120	123	120	130	+ 10

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances « Travail et emploi » annexés aux projets de loi de règlement pour 2008, 2009 et 2010

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI »

1. Un dépassement très élevé de crédits par rapport à la loi de finances initiale

Le solde des ouvertures de crédits intervenues sur le programme 102 « Accès et retour à l'emploi » est exceptionnellement élevé. D'un montant de 179 millions d'euros en 2009, il s'établit à 1,62 milliard d'euros pour

l'exercice 2010 (7,45 milliards d'euros de crédits consommés pour 5,87 milliards votés en LFI).

Les crédits supplémentaires sont principalement issus :

- du transfert de 1 126 millions d'euros de la mission « Plan de relance » ;

- de redéploiements internes opérés à partir de la moindre dépense des allocations spécifique de solidarité (ASS) pour un montant de 290 millions d'euros ;

- du dégel de la réserve de précaution dès le mois de septembre pour un montant de 245,7 millions d'euros ;

- et, pour couvrir le solde, d'une ouverture de crédits en loi de finances rectificative de fin d'année à hauteur de 426,43 millions d'euros.

2. Le financement des contrats aidés présente un risque persistant de surconsommation

L'ensemble des crédits supplémentaires affecté au programme 102 ainsi que les redéploiements internes ont eu pour principal objet de financer les dispositifs de **contrats aidés**. En effet, **3,47 milliards d'euros de crédits ont été consommés pour l'insertion dans l'emploi au moyen des contrats aidés** au lieu de 1,77 milliard d'euros prévus en LFI, soit un **dépassement de crédits de 1,7 milliard d'euros** (plus 98 %).

Ainsi que l'observe de manière récurrente votre rapporteur spécial, les contrats aidés sont particulièrement exposés aux dépassements de crédits. Comme l'illustre le tableau ci-dessous, le nombre des contrats uniques d'insertion (CUI) a été considérablement augmenté en cours d'année, d'une part, pour doubler le nombre de CUI du secteur marchand (CUI-CIE), dont l'étiage moyen se situe autour de 100 000 au lieu de 50 000 initialement envisagés, d'autre part, pour accompagner l'augmentation du flux d'effectifs dans les CUI du secteur non marchand (CUI-CAE) du fait de la crise économique.

Au total, 517 574 contrats aidés ont été financé au lieu des 410 000 prévus initialement.

Etat détaillé des entrées dans les dispositifs de contrats aidés (CUI-CAE et CUI-CIE) en 2009, 2010 et 2011 distinguant les données prévues en loi de finances initiale de l'exécution effective¹

		2009		2010		2011	
		LFI + relance	Exécution	LFI + relance	Exécution	LFI	LFI + LFR
CIE (CUI à partir de 2010) y compris CIE jeunes P316 en 2009 et 2010	Effectifs (flux)	100 000	100 357	50 000	113 495	50 000	50 000
	CP	232,7 M€	232,5 M€	259,1 M€	673,7 M€	257,8 M€	257,8 M€
CAE (CUI à partir de 2010) y compris CAE "passerelle" P316 en 2009 et 2010	Effectifs (flux)	250 000	275 662	360 000	404 079	340 000	390 000
	CP	1 149,2 M€	1 253,2 M€	1 732,4 M€	2 796,2 M€	1 739,6 M€	1 884,6 M€
CAV	Effectifs (flux)	110 000	99 246	0	0	0	0
	CP	523,7 M€	496,4 M€	223,0 M€	191,0 M€	26,1 M€	26,1 M€
TOTAL	Effectifs (flux)	460 000	475 265	410 000	517 574	390 000	440 000
	CP	1 905,5 M€	1 982,1 M€	2 214,5 M€	3 660,9 M€	2 023,5 M€	2 168,5 M€

Source : réponses au questionnaire budgétaire

L'ajustement considérable à la hausse apporté en 2010 présente un risque de sous-budgétisation pour l'exercice 2011 car **ces dépenses de guichet se caractérisent par un étalement de leur coût au-delà de l'année budgétaire de référence.**

Outre la nécessité de pratiquer des ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice, la durée des contrats aidés (deux ans) fait courir un risque de surcoût chiffré par la Cour des comptes à 1,2 milliard d'euros pour couvrir les mesures du plan de relance pour l'année en cours, c'est-à-dire 2011.

Interrogé par votre rapporteur spécial, dans le cadre des auditions organisées par la commission des finances pour la préparation de l'examen du présent projet de loi de règlement, sur l'opportunité du choix de recourir à un grand nombre de contrats aidés pour lutter contre le chômage en 2010, Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé a justifié ces apports massifs de crédits par le fait que ces dispositifs, bien qu'imparfaits et coûteux, sont les seuls qui s'adressent aux personnes les plus éloignées de l'emploi.

¹ Pour une lecture concordante des chiffres avec les crédits de la mission « Travail et emploi », il convient de retrancher les montants présentés pour la ligne « CAV » qui correspond aux contrats d'avenir. Ce dispositif a été supprimé en métropole, les contrats en cours continuant à être financés jusqu'à leur terme.

B. PROGRAMME 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »

1. Des dépassements importants de crédits

Les dépassements de crédits opérés sur le programme 103 « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi » sont, après le programme 102, les plus importants de la mission « Travail et emploi » : 5,84 milliards d'euros consommés au lieu de 4,63 milliards votés en LFI, soit 1,21 milliard d'euros de surconsommation.

Les principaux postes d'ouvertures supplémentaires de crédits sont les suivants :

- les dépenses au titre des exonérations de charges pour les contrats d'apprentissage se sont élevées à 1,31 milliard d'euros en 2010 au lieu de 939 millions voté en loi de finances initiale (+ 371 millions d'euros) ;

- les aides à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, supprimées en 2009 et non budgétées en 2010, pour un montant de 80 millions d'euros au titre d'arriérés de paiements ;

- les mesures du plan d'urgence pour les jeunes prévues par le plan de relance (prime à l'embauche des apprentis et des jeunes en contrat de professionnalisation, dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de 10 salariés et contrat d'accompagnement formation), qui ont représenté une charge de 170 millions d'euros ;

- les mesures d'aide à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui ont présenté un surcôt de 20 millions d'euros (57 millions d'euros au lieu de 37 millions) ;

- enfin, 998 millions d'euros ont été affectés au remboursement de la dette due aux organismes de sécurité sociale au titre des compensations des exonérations de charges des exercices antérieurs.

2. La dernière année d'exécution du contrat de transition professionnelle et de la convention de reclassement personnalisé

Mis en place à titre expérimental, par l'ordonnance n° 2006-339 du 23 mars 2006, le **contrat de transition professionnelle (CTP)** s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans les entreprises de

moins de mille salariés¹. La **convention de reclassement personnalisé (CRP)** permet, dans des conditions fixées par les partenaires sociaux, aux salariés d'entreprises de moins de mille salariés, licenciés pour motif économique, de bénéficier pendant douze mois d'un ensemble de mesures favorisant leur reclassement professionnel. Ce dispositif est financé par l'employeur, l'Unedic et l'Etat, ce dernier participant à hauteur de 915 euros par nouveau bénéficiaire.

Le bilan des entrées dans les dispositifs de convention de reclassement personnalisé (CRP) et de contrat de transition professionnelle (CTP) s'établit comme suit :

Evolution du nombre de bénéficiaires de la CRP et du CTP

	2009	2010	2011 (au 31 mars)
Conventions de Reclassement Personnalisé (CRP)	94 938	95 246	26 640
Contrats de Transition professionnelle (CTP)	17 023	20 227	6 092

Source : Pôle Emploi

Le coût engendré pour l'Etat par ces dispositifs s'est élevé en 2010 à 79,7 millions d'euros pour la CRP et à 143 millions d'euros, au lieu de 68 millions en LFI, pour le CTP.

La Cour des comptes, dans un référé n° 59 697 transmis le 28 janvier 2011 à la commission des finances, a préconisé la fusion de ces dispositifs, mettant en avant les arguments suivants :

- le CRP et le CTP sont des dispositifs concurrents qui se sont progressivement alignés sur les mêmes critères d'attribution et les mêmes bénéficiaires ;
- les résultats de ces dispositifs, qui ne concernent pourtant que 36 % des licenciés pour motif économique, seraient de moins en moins probants. Ils se sont très sensiblement dégradés depuis la fin de 2008, sans que se constate un écart décisif entre eux en matière d'efficacité pour le retour à l'emploi ;

¹ Le CTP a d'abord été créé dans sept bassins d'emplois (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes et Vitry). Une filiale de l'AFPA, la société de gestion du CTP (SGCTP) dénommée « TRANSITIO », a été chargée de sa mise en œuvre sur ces bassins d'emploi. L'article 19 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie a ensuite prolongé cette expérimentation jusqu'au 1^{er} décembre 2010 et l'a étendue à trente trois nouveaux bassins d'emplois gérés par Pôle Emploi. La possibilité d'adhérer au CTP a été prorogée, en loi de finances pour 2011, jusqu'au 31 mars 2011 afin d'aligner le terme de l'expérimentation sur la date d'extinction des CRP.

- leurs coûts sont très inégalement répartis. Le CTP connaît une gestion rendue plus onéreuse du fait de la dualité de ses gestionnaires, une partie du dispositif étant gérée par une société filiale de l'AFPA, la société de gestion du contrat de transition professionnelle (SGCTP) dite « Transitio », et Pôle emploi pour le reste des bassins d'emplois concernés.

En réponse à ces observations, le ministre du travail, de l'emploi et de la santé a indiqué, dans un courrier du 17 mai 2011 adressé au Premier président de la Cour des comptes, que **le futur dispositif de reclassement garderait les caractéristiques principales du CTP en matière d'accès à la formation et de retour à l'emploi**. En effet, depuis sa création, **l'expérimentation du CTP a permis d'obtenir des taux de reclassement supérieurs à ceux mesurés à l'issue d'une CRP, nonobstant l'observation de la Cour des comptes à ce sujet** : le taux de retour à l'emploi durable est de 45 % pour le premier dispositif et de 38 % pour le second¹.

La fusion de la CRP et du CTP au sein du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) semble donc consacrer le relatif succès de ces dispositifs en dépit des critiques qui leur ont été adressées. Ainsi, il pourrait être utile de **proposer un accompagnement renforcé inspiré de ce nouveau CSP à un public plus large de bénéficiaires**.

Aussi, le projet de loi de finances rectificative, en cours de discussion, a répondu à cette demande de rationalisation au sein d'un dispositif unique d'accompagnement en procédant, pour 2011, à l'ouverture de 52 millions d'euros de crédits, qui a pour but de financer les nouveaux contrats de sécurisation des parcours (CSP) qui se substitueront aux CRP et CTP.

C. PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL »

Le programme 111 « *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail* » doté en LFI de 78,26 millions d'euros de CP a fait l'objet d'un taux de consommation de crédits de seulement 90 %, soit 70,42 millions d'euros.

La sous-consommation a particulièrement affecté l'action dédiée au dialogue social et à la démocratie sociale dont la dotation a été amputée de 15 % (- 5,67 millions d'euros sur les 36,89 millions ouverts en LFI). Cette annulation de crédits est justifiée par le report de 2010 à 2011 de la mise en place d'un nouveau système de mesure de l'audience de la représentativité syndicale (MARS).

¹ Source : rapport annuel de performance « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement des comptes pour 2010.

Enfin, le paiement des jours de formation des conseillers prud'hommaux s'est avéré moins coûteux que prévu (9 millions d'euros au lieu de près de 11 millions), en raison de la difficulté d'obtenir les pièces justificatives avant la clôture de l'exercice 2010.

D. PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL »

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 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, à l'exception des personnels d'administration centrale de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Cette dernière relève de la mission « Economie ».

Il regroupe 811,37 millions d'euros de CP votés en LFI (hors ouvertures et annulations). 815,43 millions d'euros ont été consommés en 2009. Les dépenses de personnels de titre 2 consommées en 2010 représentent 588,7 millions d'euros, au lieu de 595,5 millions d'euros prévus en LFI, pour 10 501 ETPT. Le plafond d'emploi ayant été fixé à 10 680 ETPT l'écart de 174 ETPT est dû à un gel d'emploi destiné à gager la compensation financière versée aux maisons départementales des personnes handicapées au titre des vacances de poste non pourvues par l'Etat.

Le compte-rendu de l'audition, le 8 juin 2011, de Xavier Bertrand, ministre du travail, de l'emploi et de la santé, sur le projet de loi de règlement des comptes et le rapport de gestion pour l'année 2010 (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/20110606/fin.html#toc6>

MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial

I. APERCU GÉNÉRAL DE LA MISSION	505
A. DES ÉCARTS BUDGÉTAIRES AU REGARD DE LA NORME DE DÉPENSE TRIENNALE ET DES PRÉVISIONS DE LOI DE FINANCES INITIALE	505
B. UNE ADDICTION À LA DÉPENSE FISCALE	506
II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES	508
A. PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »	508
1. <i>Des crédits initiaux abondés en cours d'année à hauteur de 18 %</i>	508
2. <i>Des progrès à poursuivre dans la voie d'une gestion plus rigoureuse</i>	509
B. PROGRAMME 109 « AIDE A L'ACCÈS AU LOGEMENT ».....	510
1. <i>Une sous-budgétisation toujours importante en valeur absolue, mais en régression</i>	510
2. <i>Une justification insuffisante des dépenses de l'ANIL</i>	511
C. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT ».....	512
1. <i>Un programme soutenu par le plan de relance</i>	512
2. <i>Un montant exceptionnel de retraits d'engagements</i>	513
D. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE ».....	514
1. <i>Des dépenses budgétaires en diminution</i>	514
2. <i>Le pilotage difficile du programme</i>	514
E. PROGRAMME 331 « RÉNOVATION THERMIQUE DES LOGEMENTS »	515
1. <i>Une innovation du « Plan de relance »</i>	515
2. <i>Un programme hors contrôle du Parlement</i>	515

I. APERCU GÉNÉRAL DE LA MISSION

A. DES ÉCARTS BUDGÉTAIRES AU REGARD DE LA NORME DE DÉPENSE TRIENNALE ET DES PRÉVISIONS DE LOI DE FINANCES INITIALE

Les crédits votés en loi de finances initiale de la mission « Ville et logement »¹ s'élevaient, en 2010, à 7 698 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 7 806 millions d'euros de crédits de paiement (CP).

La **consommation** des crédits sur l'exercice s'est élevée à **7 109 millions d'euros en AE, soit une baisse de 8 %**, et à **8 134 millions d'euros en CP, soit une hausse de 4 %**.

Pas plus qu'en 2009, l'exécution budgétaire 2010 n'a donc 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. L'**écart négatif de 3 % en AE** s'explique par des **retraits d'engagements exceptionnels** en 2010 sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » (*voir infra*). Le **dépassement de 8 % du plafond de CP** est principalement dû aux **aides personnelles au logement** et aux traditionnelles **sous-budgétisations** de l'**hébergement d'urgence** et de l'aide alimentaire.

Crédits prévus et consommés en 2010

(en millions d'euros)

Programme	Plafond de la loi de programmation 2009-2012		Consommation réelle		Écart (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	1 069	1 069	1 284	1 285	+ 20%	+ 20%
109 « Aide à l'accès au logement »	4 946	4 946	5 561	5 560	+ 12%	+ 12%
135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »	578	827	- 378	656	- 165%	- 21%
147 « Politique de la ville »	701	688	641	632	- 9%	- 8%
Total	7 294	7 530	7 108	8 133	- 3%	+ 8%

Source : commission des finances d'après la NEB 2010

¹ Hors programme 331 « Rénovation thermique des logements » créé en cours d'année par le plan de relance.

La **mauvaise estimation des dépenses réelles** des programmes nuit à la crédibilité des budgets présentés en loi de finances initiale. Les écarts importants constatés dans l'exécution budgétaire sont également la marque des profonds **bouleversements** qui ont affecté en 2009 et 2010 le **financement de la politique du logement** et de la **rénovation urbaine** avec le report de la charge financière de ces actions sur Action logement.

B. UNE ADDICTION À LA DÉPENSE FISCALE

La **dépense fiscale** liée à la mission « Ville et logement » a **progressé** durant les **quatre derniers exercices de 27 %** si l'on retient exclusivement les dépenses sur impôts d'Etat et sur impôts locaux, pris en charge par l'Etat, qui sont rattachées à titre principal à la mission.

Cette hausse atteint 32 % pour le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » qui regroupe 96 % de l'ensemble des dépenses fiscales de la mission, soit 11,5 milliards en 2010.

Evolution de la dépense fiscale

(en millions d'euros)

Programmes de la mission (à périmètre constant)	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2007
177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	394	117	106	46	- 88%
109 « Aide à l'accès au logement »	35	36	46	46	+ 31%
135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »	8 700	9 699	10 930	11 508	+ 32%
147 « Politique de la ville »	355	379	449	445	+ 25%
Sous-total dépenses rattachées à titre principal à la mission	9 472	10 231	11 531	12 045	+ 27%
Crédit d'impôt « économies d'énergies »	1 873	2 100	2 763	2 600	+ 39%
Réduction d'impôt pour l'investissement locatif outre-mer	240	300	361	370	+ 54%
Autres dépenses fiscales subsidiaires	1 155	1 005	1 069	1 080	- 6%
Total	12 752	13 636	15 724	16 095	+ 26%

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2008 à 2010

Durant la même période, les crédits budgétaires de la mission ont chuté de 18 % en AE et ont été stabilisés en CP (+1 %).

Ainsi, le « gain » réalisé en économies sur la mission s'est-il trouvé plus que compensé par la multiplication des mesures fiscales.

Dépenses de la politique du logement

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	Évolution 2010/2007
Dépenses fiscales	9 472	10 231	11 531	12 045	+ 27 %
Dépenses budgétaires (AE)	8 653	9 097	8 334	7 109	- 18 %
Total	17 512	18 740	19 767	20 179	+ 6 %

Source : commission des finances

Or la dépense fiscale présente le triple inconvénient d'être mal estimée, moins maîtrisable et d'échapper au contrôle du Parlement.

A cet égard, votre rapporteur spécial considère que le « **rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements** », qui constitue désormais une annexe « jaune » au projet de loi de finances, est **encore très lacunaire**. Il ne présente d'ailleurs qu'une **évaluation des neuf dépenses fiscales** considérées comme **les plus significatives**, alors que **la mission en compte soixante**.

La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire (NEB), souligne, en outre, que l'importance des dépenses fiscales **limite la capacité de pilotage du responsable de programme** et que « *les dépenses fiscales du programme 177 n'ont pas fait l'objet d'échanges dans le cadre de la préparation du PLF 2010 ni du PLF 2011 et l'actualisation des dépenses fiscales comme l'évaluation de leur montant sont réalisées par la direction de la législation fiscale sans lien avec le responsable de programme. Les données du PAP sont constatées a posteriori, ce qui constitue une situation peu satisfaisante* ».

II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

A. PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES »

Le programme 177 est exécuté sous l'autorité du directeur général de l'action sociale. Il représente 1,284 milliard d'euros en AE consommées et 1,285 milliard d'euros en crédits de paiement. La très grande majorité de ces crédits est consacrée à l'hébergement, au logement adapté et à l'accompagnement des personnes concernées. A ce titre, l'action 2 du programme, « Actions en faveur des plus vulnérables », axée sur le financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et de l'hébergement d'urgence, concentre 89 % de l'ensemble des dotations.

1. Des crédits initiaux abondés en cours d'année à hauteur de 18 %

Le programme 177 a été doté, en loi de finances initiale, de 1 101 millions d'euros en AE et en CP. Il a fait l'objet, en cours d'exercice, d'**abondements à hauteur de 196,5 millions d'euros**, soit 17,8 % de crédits supplémentaires.

Abondements du programme 177 au cours de l'exercice 2010

(en euros)

Texte	Montant AE	Montant CP	Destinations
Décret d'avance (29 septembre 2010)	110 000 000	110 000 000	- aide sociale (8 M€) - hébergement d'urgence (82,5 M€) - intermédiation locative (5,6 M€) - aide alimentaire (11,2 M€)
Arrêté de report (30 mars 2010)	2 962 527	2 962 527	
Loi de finances rectificative (29 décembre 2010)	83 520 000	83 520 000	- allocation logement temporaire (13 M€) - aide sociale (10 M€) - hébergement d'urgence (40 M€) - allocation aux rapatriés (20,5 M€)
Total	196 482 527	196 482 527	

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2010

Votre rapporteur spécial constate donc qu'aucune amélioration n'a été enregistrée par rapport à 2009, année au cours de laquelle le programme avait bénéficié d'ouvertures de crédits supplémentaires pour 179 millions d'euros en AE et 180 millions en CP.

La **dérive des coûts** a plusieurs origines :

- la mise en place des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) et plus généralement le renforcement des **procédures d'accueil et d'orientation** (+ 64 %) ;

- le maintien à un niveau élevé d'une pression sur le parc d'hébergement d'urgence (prise en charge de publics fragilisés par la crise économique et hausse de la demande d'asile¹) particulièrement sensible pour les **places en hôtels** (+ 187 %) ;

- le succès de l'**intermédiation locative** qui permet d'aider des associations ou des organismes de logement social à prendre à bail des logements du parc privé et à les sous-louer à un tarif social à des ménages défavorisés (+ 62 %) ;

- l'augmentation de la demande d'**aide alimentaire** qui touche désormais environ 3 millions de bénéficiaires (+ 137 %).

La **persistance d'une importante sous-budgétisation met en cause la sincérité du budget** présenté en loi de finances initiale qui ne prend pas en compte, ou insuffisamment, les consommations réelles de crédits. Les rebasages des dotations auxquels il a été procédé dans la loi de finances pour 2010 se sont révélés bien insuffisants face à une demande non maîtrisée.

2. Des progrès à poursuivre dans la voie d'une gestion plus rigoureuse

L'exercice 2010 a vu la poursuite des efforts engagés pour **apurer les dettes de l'Etat** contractées dans le cadre du programme 177 vis-à-vis des organismes de sécurité sociale.

Ainsi, après le remboursement effectué en 2009 des dettes 2007 et 2008 au titre du dispositif d'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées (ALT) pour un montant de 10,4 millions d'euros, 10 millions d'euros ont également été affectés au remboursement au titre de la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010² ; toutefois, en raison de la date tardive de leur attribution, ces crédits ont fait l'objet d'une demande de report sur l'exercice 2011.

Votre rapporteur spécial renouvelle son observation présentée en 2009 concernant l'**amélioration de la cohérence** du programme 177. Si le

¹ Voir le rapport d'information n° 584 (2010-2011) fait au nom de la commission des finances par MM. Pierre Bernard-Reymond et Philippe Dallier.

² Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010.

rattachement à la mission « Ville et logement » a gagné en justification du fait de « *la polarité croissante du programme sur l'accès à l'hébergement, au logement adapté et à l'accompagnement des personnes concernées* »¹, un certain nombre de dépenses annexes mériteraient désormais d'être rattachées à d'autres missions du « champ social » ou retourner à la mission « Solidarité et intégration ». Il s'agit par exemple :

- du financement de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS), qui n'a été que partiellement réduit en 2011 ;

- des prestations d'aide sociale à destination des personnes âgées et handicapées ;

- de l'action 04 « Rapatriés ».

B. PROGRAMME 109 « AIDE A L'ACCÈS AU LOGEMENT »

Le programme 109 « Aide à l'accès au logement » est le principal programme de la mission « Ville et logement » en termes de montants de crédits. Il représente **5,561 milliards d'euros en AE et CP consommés**. Il est aussi celui sur lequel le responsable de programme, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, a la plus étroite marge de manœuvre, puisque ces crédits sont pour 99,9 % de leur montant total 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).

1. Une sous-budgétisation toujours importante en valeur absolue, mais en régression

Les dépenses à la charge du FNAL ont continué à progresser en 2010. La **part de la contribution de l'Etat est restée stable** du fait de l'augmentation de la contribution des régimes sociaux au financement de l'APL (+ 66 M€) et de celle de la contribution sur les tabacs - correspondant à la compensation des cotisations employeurs non perçues suite au relèvement du seuil d'exonération des cotisations (+ 13 M€).

¹ *Rapport annuel de performances de la mission « Ville et logement » 2010.*

Evolution des charges du FNAL et de la contribution de l'Etat

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
Charges du FNAL	10 749	10 777	11 515	11 771	12.008
Ressources du FNAL	10 570	10 800	11 414	11 890	12.066
Contribution d'équilibre de l'Etat	5 107	4 845	5 086	5 496	5.553
Part de l'Etat	48 %	45 %	44 %	46,2 %	46,2 %

Source : commission des finances

Comme les années précédentes, mais de manière plus modérée, le programme doté, en loi de finances initiale, de 5 369 millions d'euros en AE et en CP, a bénéficié de **3,6 % de crédits supplémentaires** ouverts par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010.

Abondements du programme 109 en cours d'exercice

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010
Montant AE=CP	100	558,70	191,7
Dont : couverture des besoins de l'exercice	- 1	342	126,7
Dont : couverture des besoins antérieurs (dette)	0	216,70	65

Source : commission des finances

Votre rapporteur spécial observe que l'ajustement de la dotation versée au FNAL a permis progressivement, depuis 2009, de **rembourser la dette de l'Etat vis à vis des organismes sociaux** qui a ainsi été ramenée à 7 millions d'euros fin 2010.

2. Une justification insuffisante des dépenses de l'ANIL

L'action 02 « Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté » du programme regroupe les crédits à destination des associations « têtes de réseau » et fédérations intervenant dans le secteur du

logement ainsi qu'au réseau constitué par l'**Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL)** et les agences départementales (ADIL).

Votre rapporteur spécial note que si les dépenses à destination des associations et des ADIL ont été maîtrisées¹, l'Agence nationale a bénéficié d'un **doublément de sa dotation** entre 2009 et 2010. De 590 000 euros en 2009, cette subvention est passée à 1,306 million d'euros.

Or aucun élément dans le rapport annuel de performances ne justifie l'utilisation de ces crédits supplémentaires.

En outre, cette action fait l'objet de **reports réguliers de crédits non consommés** d'un exercice sur l'autre (33 000 euros en 2009, 49 330 euros en 2010) qui devraient conduire à opérer un ajustement de la dotation budgétaire initiale.

C. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »

1. Un programme soutenu par le plan de relance

Le programme a été doté, en **loi de finances initiale**, de 510,8 millions d'euros en AE et 629,6 millions d'euros en CP.

Plusieurs **mouvements** de sens inverse sont intervenus en cours d'exercice :

- un montant de crédits de 85,8 millions d'euros en AE et 95 millions d'euros en CP a été reporté de l'exercice 2009 à 2010 ;

- 18 millions d'euros en AE et 86,8 millions d'euros en CP ont été supprimés par décrets d'avances et lois de finances rectificatives du 9 mars² et du 7 mai³ 2010 ;

- enfin, deux décrets de transfert, en date du 26 mai et du 13 octobre 2010, ont abondé le programme à hauteur de 162 millions d'euros en AE et 166 millions d'euros en CP, en provenance du programme 317 « Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité », créé pour la mise en œuvre du volet budgétaire du plan de relance de l'économie.

Les crédits ouverts se sont donc finalement élevés à 740,6 millions d'euros en AE (+ 45 %) et 804 millions d'euros en CP (+ 28 %).

Le même programme 317 a effectué un versement de 8 millions d'euros en AE et 75 millions d'euros en CP à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) chargée par convention de la gestion d'un fonds de lutte contre la

¹ La subvention unitaire moyenne des ADIL est passée de 85 000 à 82 000 euros.

² Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, mettant en œuvre le plan de relance.

³ Loi n° 2010-463 du 7 mai 2010 de finances rectificative pour 2010.

précarité énergétique et l'habitat indigne et pour l'amélioration des centres d'hébergement.

L'apport du plan de relance peut donc être considéré comme déterminant dans les **résultats remarquables de production de logements** enregistrés en 2010.

131 509 logements (contre 119 842 en 2009 et 104 441 en 2008) ont ainsi été financés dont 26 836 logements correspondent à des logements de type prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) destinés aux publics les plus modestes.

Sur ce total, le rapport annuel de performances impute aux crédits 2010 du plan de relance :

- 21 439 logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS et PLS) ;
- 358 places d'hébergement ;
- 14 092 opérations « Pass-foncier » pour l'accession sociale à la propriété.

2. Un montant exceptionnel de retraits d'engagements

Comme les années précédentes, l'exécution du programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » s'est caractérisée par un **faible taux de consommation des crédits de paiement**, qui n'a atteint que 82 % contre 86,1 % en 2009. Votre rapporteur spécial souhaite que l'estimation initiale des CP nécessaires en loi de finances soit ajustée à leur consommation réelle.

L'exercice 2010 a également été marqué par de **très importants retraits d'engagement, pour un total de 1 100 millions d'euros**, qui expliquent le montant négatif des autorisations d'engagement consommées (soit - 378 millions d'euros) mais rendent difficile la lecture des tableaux du rapport annuel de performances.

Ces opérations correspondent :

- pour 1 089 millions d'euros au **transfert de la comptabilité de l'Etat vers celle de l'ANAH des restes à payer des opérations** ouvertes antérieurement à 2009, l'Agence étant désormais financée sur les ressources de la participation des employeurs à l'effort de construction ;

- pour un total de 11,02 millions d'euros à l'**annulation d'opérations anciennes et inactives**, repérées à l'occasion de la « bascule » vers le système d'information CHORUS.

Votre rapporteur spécial s'étonne enfin du **doublé des crédits de paiement** consommés au titre de l'action 04 « Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction, en particulier s'agissant des **dépenses d'études** (5,39 millions d'euros consommés pour 3,9 millions

inscrits en loi de finances initiale) et des **dépenses de communication** (6,03 millions d'euros consommés pour 0,7 million inscrits en loi de finances initiale).

D. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE »

1. Des dépenses budgétaires en diminution

Le programme 147 « Politique de la ville » a été doté, en loi de finances initiale, de 716,6 millions d'euros en AE et 704,8 millions d'euros en CP. Les consommations de crédits en fin d'exercice 2010 se sont élevées respectivement à 643,4 et 640,4 millions d'euros.

En dehors d'un report de crédits de paiement de 23 millions d'euros, le programme a été touché par des **mesures importantes de régulation** qui ont abouti au total à l'**annulation de 73 millions d'euros en AE** et 88 millions d'euros en CP.

La diminution des crédits a affecté essentiellement la **compensation des exonérations de charges sociales** en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU) dont le coût avait été estimé à 247 millions d'euros alors que la consommation s'est limitée à 191,3 millions d'euros.

Les **dépenses fiscales** rattachées au programme, qui comprennent en particulier les exonérations d'impôt dans les ZFU mais aussi l'application du taux de TVA réduit pour les logements en accession sociale à la propriété, sont pour leur part **stabilisées à un montant de 296 millions d'euros**.

2. Le pilotage difficile du programme

La marge de manœuvre budgétaire du secrétaire général du comité interministériel des villes, responsable du programme, est réduite par le poids relatif au sein du programme des compensations d'exonérations en zones franches urbaines et zones de revitalisation urbaine et des crédits gérés par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), principal opérateur.

Votre rapporteur spécial relève donc avec satisfaction que le secrétariat général du comité interministériel des villes a conclu des contrats d'objectifs et de performances avec l'ACSé en octobre 2010, puis avec l'ANRU en février 2011.

Il prend acte également du renforcement du réseau des 350 délégués du préfet qui ont démontré une utilité certaine.

E. PROGRAMME 331 « RÉNOVATION THERMIQUE DES LOGEMENTS »

1. Une innovation du « Plan de relance »

Le programme 331 « Rénovation thermique »¹ a été créé par la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, mettant en œuvre le plan de relance.

Il regroupe les aides budgétaires accordées par l'Etat dans le cadre des investissements d'avenir, pour aider les ménages propriétaires occupants aux revenus modestes qui sont en situation de précarité énergétique à financer les travaux nécessaires à l'amélioration de la performance énergétique de leur logement, soit **500 millions d'euros en AE et en CP**.

2. Un programme hors contrôle du Parlement

Les crédits de ce programme ont été **versés en une seule fois** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **Fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART)** qui est **géré par l'ANAH en vertu de la convention « Grand emprunt » du 14 juillet 2010 entre l'Etat et cet opérateur**.

Il est prévu que ces crédits seront engagés par tranche (225 millions d'euros sur 2010-2013 et 275 millions d'euros sur 2014-2017) selon le calendrier prévisionnel de consommation suivant :

Consommation prévisionnelle des AE et CP

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant	17 M€	69 M€	69 M€	69 M€	69 M€	69 M€	69 M€	69 M€

Source : rapport annuel de performances « Ville et logement » 2010

Malgré l'inscription au RAP de **quatre indicateurs de performance, non renseignés** compte tenu du nombre infime de dossiers en 2010, l'examen de l'utilisation des crédits et de la performance du programme échappera largement au Parlement du fait du recours à un fonds spécifique.

L'ensemble des crédits disponibles est, en effet, budgétairement considéré comme consommé alors qu'un **décalage d'exécution** peut être déjà observé en 2010 (41 800 euros engagés pour 17 millions d'euros prévus).

¹ *Ce programme comprend une action unique : « Rénovation thermique des logements privés ».*

BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE »

M. Bernard Vera, rapporteur spécial

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION	517
A. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE	517
B. UNE BAISSSE CONTINUE DES EFFECTIFS	517
C. DES CRÉDITS MAÎTRISÉS ET UN BON NIVEAU DE RECETTES D'ANNONCES LÉGALES PERMETTENT UN EXCÉDENT BUDGÉTAIRE.....	518
D. DES SITES INTERNET PERFORMANTS	519
II. PROGRAMME 623 « EDITION ET DIFFUSION »	519
A. LA BAISSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COMPENSE LA HAUSSE DES INVESTISSEMENTS	519
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ENCORE ÉLEVÉES	520
C. DES RÉSULTATS HÉTÉROGÈNES EN MATIÈRE DE PERFORMANCE.....	520
III. PROGRAMME 624 « PILOTAGE ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES PUBLICATIONS » : UN NOUVEAU PROGRAMME DÉDIÉ AU SOUTIEN	522
A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT MAÎTRISÉES	523
B. UNE FAIBLE CONSOMMATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	523
C. UNE PERFORMANCE À ANALYSER AU REGARD DES ÉVÈNEMENTS	523

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION

L'année 2010 constitue une étape forte dans la réforme engagée par la direction des Journaux officiels (DJO) et la direction de la Documentation française (DF) depuis 2005, à la demande du Secrétaire général du Gouvernement et dans un double souci de réduction des coûts et des effectifs.

Conformément aux recommandations du Conseil de modernisation des politiques publiques, les deux entités sont réunies depuis janvier 2010 en une seule direction, la « Direction de l'information légale et administrative » (DILA), qui a la charge de poursuivre les missions de diffusion légale, d'édition, d'impression et d'information administrative, tout en **modernisant profondément les modalités de leur exécution**.

A. UNE NOUVELLE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE

Le budget annexe, constituant la mission « Publications officielles et information administrative », compte deux nouveaux programmes transversaux : le programme 623 « Edition et diffusion » décline les activités de la DILA et reprend les grandes orientations stratégiques des deux anciens programmes 621 et 622, qui correspondaient respectivement aux directions des Journaux officiels et de la Documentation française, et le programme 624 « Pilotage et activités de développement des publications » retrace les activités de support et les dépenses engagées dans la modernisation des missions.

B. UNE BAISSÉ CONTINUE DES EFFECTIFS

Depuis la création d'un budget annexe commun en 2007, les effectifs ont été réduits de 20 %. En 2010, sur un plafond d'emplois de 898 équivalents temps plein travaillé (ETPT) ouvert en loi de finances initiale, 811 ETPT ont été consommés.

L'objectif de la programmation triennale fixait, pour 2010, les effectifs à 933 ETPT, objectif déjà largement dépassé.

Les dépenses de personnel correspondantes se montent à 71,5 millions d'euros, en baisse de 3,9 % sur les prévisions mais en très légère hausse par rapport à 2009 (71,4 millions). Ces dépenses sont, en effet, alourdies par les diverses indemnités versées dans le cadre de la restructuration.

C. DES CRÉDITS MAÎTRISÉS ET UN BON NIVEAU DE RECETTES D'ANNONCES LÉGALES PERMETTENT UN EXCÉDENT BUDGÉTAIRE

La fusion devant permettre une rationalisation des activités des deux directions par une mutualisation des fonctions support, les prévisions triennales ont été revues à la baisse, 199,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) contre 202 millions, et 192,9 millions en crédits de paiement (CP) contre 196,4 millions prévus en programmation triennale pour 2010.

Les dépenses ont été contraintes à 189 millions en AE et 171,2 millions d'euros en CP, soit - 5,2 % et - 11,2 %. L'effort a été concentré sur les dépenses de fonctionnement (167 millions d'euros en AE contre 171,3 millions en 2009) et 157,1 millions d'euros en CP (163 millions en 2009) alors que les crédits ont été abondés en matière d'investissement afin de répondre aux impératifs de modernisation, 22 millions d'euros en AE (6,4 millions en 2009) et 14,1 millions en CP (6,3 millions en 2009).

Si **les recettes générales se présentent en baisse continue, les recettes d'annonces légales**, qui constituent les principales ressources du budget annexe, **se maintiennent à un bon niveau**. Les prévisions tablaient sur des recettes en baisse (157,3 millions d'euros), en particulier pour les annonces du BOAMP et du BALO car les évolutions législatives¹ impliquaient une diminution des tarifs et du champ des annonces légales obligatoires. Cette baisse n'a pas eu lieu et les ressources liées aux annonces atteignent **184,5 millions d'euros, en hausse de 3,4 % par rapport à 2009**.

Evolution des recettes générales

(en millions d'euros)

2008	2009	2010
214,4	208,1	206,2

Source : Rapport annuel de performance

La baisse touche essentiellement les autres recettes, qui s'élèvent à 21,8 millions, très en-deçà des prévisions de 37,2 millions d'euros.

Les bons résultats des recettes d'annonces légales associés à la baisse des dépenses de fonctionnement permettent au budget annexe de présenter un taux d'exécution positif et de dégager, cette année encore, un **résultat positif d'exploitation de 49,1 millions d'euros** (après 38,9 millions en 2009 et 41,7 millions en 2008).

Toutefois, une diversification des ressources mettrait à l'abri la DILA des conséquences éventuelles de nouvelles modifications législatives défavorables.

¹ Décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008 de mise en œuvre du plan de relance de l'économie dans les marchés publics modifiant l'article 2- II-5 du code des marchés publics.

Principales recettes d'annonces légales

(en millions d'euros)

	Exécution 2008	Exécution 2009	LFI 2010	Exécution 2010	2010/2009 (en %)	LFI 2011	Prévisions 2012	Prévisions 2013
BODDAC	85,7	78,4	69	79,4	1,3	73,5	73,5	73
BALO	7,4	6,9	0,4	4,6	-33,3	1,5	3	3
BOAMP	78,2	88,7	84	96,6	8,9	91	80	80
Associations	4,2	3,8	3,5	3,4	-10,5	3,8	3,1	3,1
JO	0,4	0,5	0,4	0,4	-20,0	-	-	-
Total	175,9	178,3	157,3	184,4	3,4	169,8	159,6	159,1

Source : Rapport annuel de performance

D. DES SITES INTERNET PERFORMANTS

La performance est mesurée à travers onze indicateurs répartis entre les deux programmes, contre treize en 2009. L'efficacité des équipes se traduit par les très bons résultats atteints sur les sites Internet, en particulier « Service public » et « Légifrance ». Les objectifs, en matière d'information administrative par téléphone et de publications, restent plus difficiles à atteindre.

II. PROGRAMME 623 « EDITION ET DIFFUSION »

Divisé en deux actions, « Diffusion légale » et « Edition et information administratives », le programme 623 a pour objectif de moderniser la diffusion légale et de rendre plus efficaces la contribution à l'information administrative et l'accès au débat public.

Les crédits sont destinés à financer les dépenses directes des équipes travaillant sur les activités de production éditoriale et d'information, ainsi que le renseignement téléphonique et les activités d'impression, de maintenance technique et logistique immobilière de l'ex-DJO.

A. LA BAISSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT COMPENSE LA HAUSSE DES INVESTISSEMENTS

Les crédits votés en LFI se présentaient à un niveau quasi identique à celui de la LFI pour 2009, avec **101 millions d'euros en AE et 99,6 millions d'euros en CP**. 12,2 millions supplémentaires ont fait l'objet d'une ouverture de crédits en AE et 2,3 millions en CP.

Ces chiffres globaux recouvraient des mouvements de sens opposé avec une baisse des dépenses courantes, compensée par une hausse sensible en matière d'investissement, de plus de 9,5 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP.

Les crédits consommés se sont élevés à 99 millions d'euros en AE et 87,9 millions d'euros en CP.

Les **dépenses d'investissement** ont été consommées à hauteur de 16,9 millions d'euros en AE et 10,8 millions en CP, soit 71 % des AE ouvertes (12,2 millions en LFI et 11,6 millions en ouvertures de crédits¹) et 96 % des CP (10,8 millions votés en LFI augmentés de 0,5 million de reports de crédits 2009). Ces principales dépenses concernent l'achat d'une nouvelle rotative en vue de la modernisation de l'imprimerie ainsi que les investissements rendus nécessaires par le regroupement des services à la suite de la fusion DJO/DF (sécurité, fiabilisation du courant, mise en sécurité et salle informatique).

Les **crédits de fonctionnement** du programme 623 sont destinés à financer les dépenses en matière de diffusion, édition et information administratives. Ils ont été consommés à hauteur de 50,3 millions d'euros en AE et 45,3 millions en CP, soit respectivement 88 % et 79 % des crédits ouverts en LFI. Les principales dépenses concernent la sous-traitance réalisée en matière de collecte, composition et impression des annonces, de l'ordre de 34,7 millions d'euros en AE et 31,6 millions en CP.

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ENCORE ÉLEVÉES

Les effectifs réalisés en 2010 sont de 439 ETPT, soit une réduction de 20 ETPT par rapport à 2009. Les **dépenses de personnel ont atteint 31,8 millions d'euros** (31,4 millions en LFI). Un transfert de 0,6 million d'euros du programme 624² s'est avéré nécessaire pour corriger la répartition initiale des crédits entre les deux programmes. Ces dépenses sont en **hausse de 1,2 %** par rapport à 2009.

Si les coûts salariaux ont bien diminué de 1,14 million d'euros, les dépenses ont été impactées par des indemnités versées dans le cadre de la restructuration : 0,3 million d'euros versé aux anciens employés des neuf CIRA fermés fin 2009 ; 0,7 million versé aux 162 EPTP de la Documentation française pour compenser les écarts de rémunération entre les agents des deux directions.

C. DES RÉSULTATS HÉTÉROGÈNES EN MATIÈRE DE PERFORMANCE

La performance du programme 623 est mesurée par le biais de deux objectifs et six indicateurs, le premier objectif visant à moderniser la diffusion et l'information administrative, et le second à mettre en valeur les performances de la DILA.

La diffusion légale a désormais vocation à se faire quasi exclusivement en ligne. Il s'agit donc, pour la DILA, de **situer le niveau des**

¹ Arrêté du 30 mars 2010.

² Décret de virement du 17 novembre 2010 du programme 624 vers le programme 623.

prestations offertes par ses sites Internet par rapport à l'ensemble des sites d'information de la sphère publique. Tel est l'objet du premier objectif.

En ce qui concerne le site « Service public », la qualité de la prestation offerte n'est plus à démontrer ; le **taux de satisfaction** des usagers du portail se maintient toujours à un excellent niveau.

La mesure de la **pertinence et de l'efficacité de l'information** sur les sites (indicateur 1.3) met en évidence l'adéquation des résultats avec les prévisions : + 11 % de rapports officiels ont été téléchargés et + 27 % sur les codes et conventions collectives. Au-delà d'une simple consultation, le téléchargement effectué par l'utilisateur démontre, à travers l'appropriation réelle du document, la pertinence du service qui lui est rendu et l'efficacité de la réponse numérique apportée, en termes d'accès à l'information, d'appropriation, de conservation et de mémorisation.

Un nouvel indicateur (1.1) a été créé à l'occasion de la loi de finances pour 2010 et mesure la progression du nombre de visites sur **les sites « BOAMP » et « Circulaires »**. La DILA a en effet vocation à assurer la transparence de la vie politique, mais également de la vie économique. **Les résultats mettent en évidence une fréquentation des internautes nettement plus faible qu'espérée.**

Les prévisions de visites sur le site « BOAMP », totalement remanié fin 2008, se sont appuyées sur les résultats de 2009. Les résultats apparaissent très en-deçà des projections, et atteignent à peine la moitié des visites espérées (129 000 contre 280 000). La cible a été utilement revue, mi 2010, à 135 000.

Le site « Circulaires », développé en 2009, étend en quelque sorte le périmètre de « Légifrance ». Les prévisions avaient anticipé un « effet nouveauté » et n'avaient pas retenu le chiffre élevé de 210 935 visites réalisé en 2009. A juste titre prudente, la DILA avait envisagé 80 000 visites en 2010. La réalisation apparaît plus modeste encore avec 28 550 visites.

Le second objectif vise à optimiser la production et la diffusion des données, et à mettre en évidence la performance des équipes. La DILA est l'opérateur des trois sites Internet « Légifrance », « Journal-officiel » et « Service public » et du service de renseignement téléphonique « Allo 39-39 », dont l'objectif commun est de répondre efficacement aux usagers à coût optimal.

Pour ces trois sites, le coût unitaire par visite est inférieur aux prévisions et met en évidence les efforts réalisés pour contenir les coûts en matière de diffusion des données.

En revanche, le coût unitaire du renseignement téléphonique sur le 39-39 reste élevé, à 4,79 euros (4,95 en 2009 et 4,79 euros en 2008), bien que la mise en place d'un centre d'appels unique à Metz depuis janvier 2010 ait permis de baisser les coûts globaux.

Une baisse de 25 % du nombre d'appels enregistrée en 2010, réduits de 1,5 million en 2009 à 1 128 000 appels, n'a pas permis d'atteindre la cible fixée à 4,3 euros. La direction a jugé nécessaire de changer les équipes et de mettre en place des formations spécifiques, afin d'assurer une prestation plus satisfaisante.

En ce qui concerne l'indicateur 2.3 « Pourcentage d'annonces traitées en moins de cinq jours », l'objectif a été dépassé d'un point : 90 % des avis d'appels publics à la concurrence ont été publiés au BOAMP en moins de cinq jours, soit 6 points de plus qu'en 2009 et 3,5 % d'annonces supplémentaires collectées.

Il faut saluer la performance des équipes qui ont permis ces résultats malgré les perturbations liées au retard pris dans l'installation définitive de la NPPE, qui était attendue en 2010.

L'indicateur 2.4 est un indicateur d'efficacité de gestion qui permet, en déterminant le coût moyen de traitement d'une page pondérée, d'évaluer les efforts de productivité en matière de productions éditoriales, par la maîtrise des coûts de collecte et de traitement des données. **Le coût de la page à 82 euros est inférieur de près de 7 % aux prévisions de 88 euros.** Il est toutefois supérieur de 5,8 % au coût de 2009, le nombre de pages pondérées ayant diminué de 4,6 %.

Enfin, l'indicateur 2.5 mesure l'attractivité commerciale des publications en calculant, par titre, le chiffre d'affaires moyen des cent publications les plus vendues. Le résultat 2010 (24 800 euros) est supérieur de 5,4 % aux prévisions de 23 500 euros, chiffre de 2009 qui avait été repris en prévision pour 2010.

III. PROGRAMME 624 « PILOTAGE ET ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT DES PUBLICATIONS » : UN NOUVEAU PROGRAMME DÉDIÉ AU SOUTIEN

De nouveaux besoins s'imposent à la DILA, qui doit s'adapter au développement du numérique, promouvoir le développement commercial des produits et services de la direction, assurer son fonctionnement structurel et piloter les flux d'effectifs.

Le programme 624 « Pilotage et activités de développement des publications » supporte ainsi l'ensemble des dépenses de soutien et de promotion de la DILA, mais aussi des dépenses plus ponctuelles conséquentes à la fusion. Il est composé de deux actions : « Pilotage, modernisation et activités numériques » et « Promotion et distribution des publications ».

Sur des crédits ouverts pour 2010 de 100,3 millions¹ d'euros en autorisations d'engagement et 94,6 millions² en crédits de paiement, **90 millions d'euros en AE et 83,3 millions en CP ont été consommés**, soit un taux de, respectivement, 89,6 % et 88,1 %.

Les effectifs sont passés de 392 ETPT à 372 ETPT. L'ensemble des dépenses de personnel sont cependant en légère hausse, à 39,8 millions d'euros (39,5 millions en 2009).

A. DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT MAÎTRISÉES

Les crédits de fonctionnement ont été consommés à hauteur de **45 millions d'euros en AE et 40,1 millions d'euros en CP**, soit respectivement **89 % et 84 % des crédits ouverts**. Les principales charges de fonctionnement correspondent aux dépenses de soutien et des activités de promotion de la DILA, ainsi qu'au financement de la caisse des pensions du personnel de la SACI JO et des agents de droit privé de l'ex-DJO (18,8 millions d'euros) et des plans de départ en retraite anticipée (5,5 millions).

Elles recouvrent également les dépenses des activités et applications informatiques (3,5 millions en AE et 1,7 million en CP), ainsi que les prestations de service extérieur informatique (2,9 millions en AE et 1,4 million en CP).

B. UNE FAIBLE CONSOMMATION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Sur le montant des crédits ouverts de 8,9 millions d'euros en AE³ et 6 millions en CP⁴, 5,12 millions et 3,3 millions ont été respectivement consommés, soit 59 % et 55 %, 2,3 millions d'euros restant à payer. Ces dépenses couvrent l'acquisition de matériel informatique, le développement et la maintenance des systèmes d'information ainsi que la téléphonie, l'application traditionnelle ayant été remplacée par la « téléphonie IP » plus performante.

C. UNE PERFORMANCE À ANALYSER AU REGARD DES ÉVÈNEMENTS

En cette année de fusion des deux directions DJO/DF, ce sont des enjeux particulièrement importants qui étaient mesurés par les deux objectifs du programme « Assurer le soutien au moindre coût » et « Rationaliser

¹ 98,4 millions votés en LFI et 1,9 million en ouvertures de crédits.

² 93,3 millions votés en LFI, + 1,3 million en ouvertures et annulations de crédits.

³ 6,4 millions d'euros inscrits en LFI pour 2010 et reports de 2,5 millions d'AE affectées non engagées en 2009 ;

⁴ 4,3 millions d'euros inscrits en LFI et 1,7 million de CP affectés non engagés en 2009.

l'occupation du parc immobilier ». Ils doivent être analysés au regard de ces événements

Dans le cadre de la fusion des deux entités, la direction des ressources humaines a dû gérer l'intégration des personnels de la Documentation française. Si le rapprochement et la mutualisation des tâches étaient déjà acquis, il n'en restait pas moins que la gestion de la fusion des personnels, en termes de locaux, d'équipements et de rémunérations, ne pouvait que constituer une étape complexe, qui semble avoir été menée avec succès. La performance est mesurée par le deuxième indicateur du premier objectif « Efficience de la gestion des ressources humaines », qui présente une baisse du ratio de 10 %, à 0,487 contre 0,62 en 2009, pour un effectif gérant de 29,35 ETPT et un effectif géré de 1006 agents.

On peut penser que cette étape réalisée, les effectifs gérants diminueront proportionnellement à la baisse des effectifs dans les prochaines années.

L'indicateur 1.1 « Ratio d'efficience bureautique » de cet objectif n'appelle pas de remarques particulières, le ratio ayant atteint la cible annoncée : les dépenses par poste s'élèvent à 487 euros, portant le ratio à 0,487 euro par poste, en diminution de 21 % sur la réalisation 2009.

Le deuxième indicateur, « Rationaliser l'occupation du parc immobilier », fait partie des orientations stratégiques de la DILA. L'année 2010 a été marquée par deux grandes opérations : la libération des locaux du site d'Aubervilliers accompagnée de l'implantation de 110 agents sur le site de l'avenue de Ségur et la création d'un centre unique à Metz, suite à la fermeture des neuf CIRA.

Le seul indicateur de l'objectif tend à mesurer l'efficience de la gestion immobilière par la direction à travers plusieurs données : le nombre de m² par poste de travail, qui apparaît légèrement inférieur aux prévisions, l'entretien courant par surface d'unité (31 euros en 2009 contre 24,43 euros), le coût des travaux structurants (1,2 million d'euros contre 1,6 million en 2009). Une comparaison avec les autres sites institutionnels serait plus parlante.

COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ETAT »

Mme Nicole Bricq, rapporteure spéciale

I. BIEN QU’EN PROGRÈS PAR RAPPORT À 2009, LE NIVEAU DES CESSIONS IMMOBILIÈRES RESTE EN-DEÇA DES PRÉVISIONS INITIALES	527
A. UN PRODUIT DE CESSIONS IMMOBILIÈRES PLUS ÉLEVÉ QU’EN 2008 ET 2009, MAIS QUI RESTE MODESTE	527
1. <i>Un produit de cessions immobilières effectif de 509 millions d’euros</i>	<i>527</i>
2. <i>Un doublement par rapport au résultat obtenu en 2009</i>	<i>528</i>
3. <i>L’absence d’encaissements de droits réels</i>	<i>528</i>
B. UNE RÉALISATION INFÉRIEURE DE 44 % AUX PRÉVISIONS INITIALES	528
1. <i>Un écart à la prévision moins important qu’en 2009</i>	<i>528</i>
2. <i>Une prévision ambitieuse mise en évidence lors de l’examen du PLF pour 2010</i>	<i>529</i>
3. <i>Un « gonflement » consécutif des versements du budget général</i>	<i>529</i>
II. UNE RELATIVE REPRISE DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DE L’ETAT, MAIS DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES TRÈS INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	530
A. UNE RELATIVE REPRISE DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DE L’ETAT	530
1. <i>Une contribution à hauteur de 10 % du produit des cessions</i>	<i>530</i>
2. <i>Un résultat meilleur qu’en 2009 à relativiser</i>	<i>530</i>
3. <i>La nécessité de réviser le mode d’intéressement des ministères aux cessions immobilières</i>	<i>531</i>
B. DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES SENSIBLEMENT INFÉRIEURES À LA PRÉVISION ET EN PARTIE IMPUTÉE DE FAÇON IRRÉGULIÈRE	531
1. <i>Un niveau de contribution aux dépenses immobilières très éloigné des prévisions</i>	<i>531</i>
2. <i>Une rupture sensible de la gestion en AE=CP</i>	<i>533</i>
3. <i>Une méconnaissance des règles d’affectation</i>	<i>533</i>
C. LA DEUXIÈME ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L’ETAT »	533
III. UNE GESTION IMMOBILIÈRE ENCORE INSUFFISAMMENT ÉVALUÉE	534
A. LA MESURE DE LA PERFORMANCE ASSOCIÉE AUX CESSIONS	534
1. <i>Une mesure restreinte</i>	<i>534</i>
2. <i>Des résultats faiblement significatifs</i>	<i>535</i>
B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE ASSOCIÉE À L’ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L’ETAT	536

Le périmètre du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » en 2010

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. Il constitue le « **tableau de suivi** » des **opérations de cessions immobilières de l'Etat**.

Sa nomenclature a été **enrichie par la LFI pour 2010**. Il fait désormais 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 sur des immeubles appartenant à celui-ci ou (depuis 2010) sur des immeubles inscrits à son bilan. A compter de 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 %**. La LFI pour 2011 a porté ce taux à 20 % pour l'année 2012, 25 % pour l'année 2013 et – à l'initiative de votre commission des finances – 30 % pour l'année 2014. Toutefois, cette contribution ne s'applique pas, jusqu'au 31 décembre 2014, aux produits de cessions des immeubles mis à la disposition du ministère de la **défense**, ni à ceux situés à **l'étranger**¹. En revanche, à compter de 2010, ne sont plus exonérés 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 », pilotée par le service France Domaine, comprend en 2010 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.

¹ A l'initiative de votre commission des finances, la LFI pour 2011 a borné la dispense dont bénéficient les biens situés à l'étranger à la même date que celle retenue, dès la LFI pour 2009, s'agissant des biens militaires.

I. BIEN QU'EN PROGRÈS PAR RAPPORT À 2009, LE NIVEAU DES CESSIONS IMMOBILIÈRES RESTE EN-DEÇÀ DES PRÉVISIONS INITIALES

A titre liminaire, votre rapporteure spéciale tient à formuler plusieurs observations sur l'information contenue dans RAP 2010 relatif au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Si elle note positivement l'élaboration, pour la deuxième année consécutive, d'une annexe récapitulant les acquisitions immobilières de l'Etat et de ses opérateurs ainsi que les principaux baux réalisés par ces derniers – conformément à l'article 144 de la LFI pour 2010 introduit à son initiative –, elle déplore **le caractère sommaire de la « justification au premier euro » du RAP 2010** :

- contrairement aux années précédentes, aucune explication n'est donnée de l'écart constaté entre le montant des recettes prévisionnelles et le montant des recettes effectivement perçues par le compte en 2010 ;

- de même, aucune justification n'est apportée quant aux sous-consommations importantes des crédits ouverts sur les programmes 722 et 723.

Cette situation est **anormale au regard des exigences d'une information claire et précise**, en direction du Parlement, dont la LOLF a entendu garantir le respect.

A. UN PRODUIT DE CESSIONS IMMOBILIÈRES PLUS ÉLEVÉ QU'EN 2008 ET 2009, MAIS QUI RESTE MODESTE

1. Un produit de cessions immobilières effectif de 509 millions d'euros

Le RAP pour 2010 affiche un produit de cessions immobilières de 592 millions d'euros. Cette donnée est cependant inexacte, dans la mesure où ce montant recouvre également les contributions de fonds de concours et les versements en provenance du budget général dont peuvent bénéficier les comptes d'affectation spéciale en vertu de l'article 21 de la LOLF (*cf. infra*). Ainsi, **le montant *stricto sensu* du produit des cessions immobilières effectuées en 2010 s'élève à 502 millions d'euros.**

Ces cessions d'immeubles ont concerné principalement le ministère chargé de l'écologie (26,14 %), le ministère des affaires étrangères et européennes (16,12 %), le ministère de la défense (14,62 %) et la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (« RéATE ») (14,58 %). Comme l'année précédente, la majorité des cessions a été réalisée dans la région Île-de-France, qui représente 47 % des encaissements ; viennent ensuite les ventes d'immeubles situés à l'étranger (19 %).

2. Un doublement par rapport au résultat obtenu en 2009

En 2009, le produit des ventes immobilières *stricto sensu* – hors produit exceptionnel de la soule de la Société nationale immobilière (SNI)¹ – s'était élevé à seulement 254 millions d'euros.

Les produits de cessions immobilières enregistrés pour l'année 2010 marquent ainsi **un doublement par rapport au résultat obtenu en 2009**. Selon la Cour des comptes, « *il faut y voir une conséquence du redressement du marché immobilier, mais aussi l'effet d'une activité soutenue portant sur de nombreuses opérations d'un montant unitaire généralement limité* »².

Ce résultat **contraste néanmoins avec les années 2006 et 2007**, où les cessions avaient atteint des montants « records », respectivement à hauteur de 798 millions et 820 millions d'euros.

Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Réalisations	634	798	820	395	475	502
Prévisions	600	439	500	600	1 400	900
Rapport réalisations/prévisions	+ 6 %	+ 82 %	+ 64 %	- 34 %	- 66 %	- 44 %

Source : d'après les données des RAP successifs de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

3. L'absence d'encaissements de droits réels

En dépit de l'élargissement, depuis la LFI 2010, du périmètre des recettes du CAS aux **droits à caractère immobilier** attachés aux immeubles de l'Etat (redevances, loyers,...), il n'y a eu **aucun encaissement de cette nature enregistré en 2010**.

B. UNE RÉALISATION INFÉRIEURE DE 44 % AUX PRÉVISIONS INITIALES

1. Un écart à la prévision moins important qu'en 2009

Bien que plus élevé que le résultat de 2009, le **niveau effectif des recettes enregistré en 2010 sur le compte n'en demeure pas moins inférieur de 398 millions d'euros** (soit 44 %) aux prévisions.

C'est ainsi la **troisième année consécutive que les ventes immobilières de l'Etat s'avèrent très sensiblement en-deçà des prévisions** :

¹ En 2009, 221 millions d'euros des recettes du compte provenaient de paiements à l'Etat par la SNI dans le cadre d'opérations qui ne sont pas des cessions de biens immobiliers.

² Note d'exécution budgétaire sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

les produits réalisés en 2009 (475 millions d'euros) avaient été inférieurs de deux tiers au montant inscrit en LFI (1 400 millions d'euros), ceux de 2008 d'un tiers (395 millions d'euros de recettes effectivement perçues pour une prévision de 600 millions d'euros) (*cf. tableau supra*).

2. Une prévision ambitieuse mise en évidence lors de l'examen du PLF pour 2010

L'écart entre l'objectif fixé et le résultat effectivement obtenu en matière de recettes 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 capitale¹. La LFI pour 2010 avait prévu, à ce titre, un produit de 700 millions d'euros, liant ainsi très fortement l'exécution de la prévision globale de cessions de l'Etat aux résultats qui seraient atteints pour ce seul ministère.

A contrario, **les autres opérations ont été fortement sous-estimées** : les produits de cessions – hors opération « Balard » – ont représenté 502 millions d'euros contre 200 millions d'euros initialement prévus.

Ces deux éléments avaient été clairement identifiés par votre rapporteure spéciale à l'occasion de l'examen du PLF pour 2010. En particulier, elle avait indiqué que la sous-évaluation des prévisions de recettes des opérations « non-militaires » tenait, pour l'essentiel, au souci de minimiser, dans les résultats d'ensemble qui allaient être constatés en 2010, l'insuffisance déjà anticipée des cessions du ministère de la défense, par rapport à la prévision propre à celui-ci.

3. Un « gonflement » consécutif des versements du budget général

Or, ainsi que la Cour des comptes le fait observer², la fixation en LFI d'un niveau élevé de recettes prévisionnelles pour le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » a pour conséquence 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

¹ Une cession exceptionnelle de gré à gré, « en bloc », à un consortium unissant la Caisse des dépôts et consignations et la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), avait été envisagée ; la LFI pour 2009 tenait compte de ce scénario, comme la LFI pour 2010, l'opération n'ayant finalement pas été réalisée en 2009. Or, faute d'un accord sur le prix entre l'Etat d'une part et la Caisse des dépôts et la SOVAFIM d'autre part, cette opération a été abandonnée au début de l'année 2010. En conséquence, les immeubles en cause ont désormais vocation à être vendus selon une procédure d'appel d'offres. Toutefois, comme indiqué à votre rapporteure spéciale lors de l'examen du PLF pour 2011, certains de ces biens pourraient être cédés à une société de valorisation foncière.

² Note d'exécution budgétaire sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

comptes d'affectation spéciale soient complétées par des versements du budget général dans la limite de 10 % de leurs crédits initiaux.

C'est sur ce fondement que le compte a bénéficié de tels versements, en 2010, pour un montant de **89 millions d'euros** (soit environ 10 % de ses recettes prévisionnelles inscrites en LFI à hauteur de 900 millions d'euros), portant ses recettes totales pour l'exercice à 592 millions d'euros. **Si la prévision de cessions avait été fixée au niveau du résultat effectif** (soit 502 millions d'euros), **ces versements n'auraient pu excéder 50 millions d'euros.**

II. UNE RELATIVE REPRISE DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DE L'ETAT, MAIS DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES TRÈS INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

A. UNE RELATIVE REPRISE DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DE L'ETAT

1. Une contribution à hauteur de 10 % du produit des cessions

Sur le produit global de 502 millions d'euros de cessions immobilières encaissé par le compte au titre de 2010, **50,5 millions d'euros¹**, **soit 10 %**, ont été affectés au désendettement de l'Etat (crédits retracés par le programme 721).

Contribution au désendettement de l'Etat des produits de cessions immobilières

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produits de cessions	634,6	798,9	820,8	395,2	475,0	502,0
Part de ces produits affectée au désendettement	100,0 <i>soit 15,7 %</i>	120,8 <i>soit 15,1 %</i>	131,7 <i>soit 16,0 %</i>	61,8 <i>soit 15,6 %</i>	22,8 <i>soit 4,8 %</i>	50,5 <i>Soit 10 %</i>

Source : d'après les données des RAP successifs de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

2. Un résultat meilleur qu'en 2009 à relativiser

Ce niveau plus élevé qu'en 2009 (4,8 %) s'explique par deux éléments :

- d'une part, **en 2010, le ministère chargé de l'écologie et du développement durable n'est plus exonéré** de la contribution au désendettement. Or les recettes de cessions immobilières de ce ministère ont

¹ Soit un versement de 34,65 millions d'euros au titre des produits de cessions encaissés au cours des trois premiers trimestres de 2010 et un versement de 15,85 millions d'euros programmé au titre des produits de cessions encaissés au cours du quatrième trimestre 2010.

représenté 131 millions d'euros, soit 26,14 % de l'ensemble des ventes réalisées en 2010 ;

- d'autre part, comme le souligne la Cour des comptes, si l'on soustrait des recettes perçues en 2009 par le compte le produit exceptionnel de la soulte de la SNI, **le taux de contribution au désendettement de l'Etat en 2009 s'élève à 8,98 %**.

Le résultat 2010 demeure néanmoins inférieur au taux de 15 % fixé par la LFI pour 2009. Cela s'explique par les **exonérations** dont ont continué à bénéficier **les cessions du ministère chargé de la défense** (73,4 millions d'euros) et **les cessions réalisées à l'étranger** (94,5 millions d'euros).

3. La nécessité de réviser le mode d'intéressement des ministères aux cessions immobilières

Ces résultats ne font que conforter le bienfondé des avancées intervenues cet automne.

La LFI pour 2011 a, en effet, porté le taux de la contribution au désendettement de l'Etat à 20 % pour l'année 2012, 25 % pour l'année 2013 et 30 % pour l'année 2014. Elle a, par ailleurs, prévu la disparition du régime d'exemption qui bénéficie aux produits situés à l'étranger au 31 décembre 2014, par cohérence avec ce qui était prévu pour le ministère de la défense depuis la LFI pour 2009.

Le niveau du « retour » aux ministères sera ainsi de plus en plus faible dans les années à venir. Comme l'a souligné votre rapporteure spéciale dans une communication récente¹, l'enjeu majeur de l'affirmation de l'autorité de « l'Etat propriétaire » consiste à lui épargner la concurrence de ministères qui, peu ou prou, se trouvent encore entretenus dans leurs anciens réflexes de « quasi-propriétaires », du fait d'un intéressement aux cessions immobilières dont ils ont l'initiative.

B. DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES SENSIBLEMENT INFÉRIEURES À LA PRÉVISION ET EN PARTIE IMPUTÉE DE FAÇON IRRÉGULIÈRE

1. Un niveau de contribution aux dépenses immobilières très éloigné des prévisions

Par nature, les recettes de cessions immobilières enregistrées pour 2010 sur le compte qui n'ont pas été consacrées au désendettement de l'Etat (457,2 millions d'euros), ainsi que les contributions de fonds de concours (0,8 million d'euros) et les versements en provenance du budget général (89 millions d'euros), ont été affectés à des dépenses immobilières (crédits

¹ Cf. le compte rendu de la réunion de la commission des finances du 9 juin 2011.

retracés par le programme 722 et, depuis 2010, par le programme 723 pour les dépenses suivies dans l'application « CHORUS »).

A partir de ces ressources et d'importants reports de crédits non consommés lors des exercices précédents, **un financement global de dépenses immobilières a été imputé sur le compte, en 2010, à hauteur de 375,6 millions d'euros en AE et de 567,9 millions d'euros en CP.**

Crédits votés, ouverts et consommés en 2010

(en millions d'euros)

Prog.	Crédits votés en LFI 2010		Crédits ouverts en 2010		Crédits consommés en 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
722	140 000 000	140 000 000	793 313 886	891 104 345	401 777 777	375 041 986
723	730 000 000	730 000 000	637 133 224	593 234 195	-26 109 325	192 867 346
Total	870 000 000	870 000 000	1 430 447 110	1 484 338 540	375 668 452	567 909 332

Source : d'après les données du RAP 2010 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Les **trois principales opérations immobilières** ainsi financées en 2010 ont visé la relocalisation du lycée français de Tokyo, l'acquisition d'un ensemble immobilier situé à Ivry-sur-Seine pour le ministère chargé du budget et le regroupement des services du rectorat et de l'inspection académique de Dijon.

Ces dépenses sont néanmoins très éloignées des prévisions de la LFI pour 2010 (43 % des AE et 65 % des CP votés en LFI) et des crédits effectivement ouverts en 2010 (26 % des AE et 38 % des CP ouverts). La surestimation des recettes de cession en LFI entraîne mécaniquement celle des contributions du CAS aux dépenses immobilières.

Au vu de la très faible consommation des crédits ouverts sur le programme 722 (50 % des AE et 42 % des CP), votre rapporteure spéciale s'interroge surtout sur l'utilité du décret d'avance du 29 septembre 2010 qui a procédé, d'une certaine manière, au transfert¹ de 200 millions d'euros du programme 723 vers le programme 722.

¹ Pour des raisons juridiques, un décret d'avance était nécessaire afin d'abonder les crédits du programme 722, sans que puisse être virée ni transférée vers ce dernier une part des crédits ouverts sur le programme 723 qui, faute d'un niveau de cessions conséquent, ne pouvaient être mobilisés sur l'exercice. En effet, en vertu de la LOLF : - d'une part, un décret de virement entre programmes n'est possible que dans la limite annuelle de 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés ; or le montant que proposait d'ouvrir le décret en faveur du programme 722 (200 millions d'euros) excédait la prévision inscrite en LFI pour ce programme (140 millions d'euros) ; - d'autre part, un décret de transfert n'est possible qu'entre des programmes relevant de la gestion de ministères distincts ; or l'ensemble des programmes de la mission correspondant au CAS relève du ministère chargé du budget.

2. Une rupture sensible de la gestion en AE=CP

Une assez nette rupture dans l'égalité AE=CP est observée dans la gestion du programme 723 qui enregistre en 2010 une consommation négative d'AE. Selon la Cour des comptes¹, cette rupture s'explique par **le transfert d'opérations du programme 212 de la mission « Défense » sur le CAS.**

« Par lettre du 24 décembre 2008 », indique la Cour, « le ministre du budget avait autorisé le ministre de la défense, pour les opérations basculées du programme 212 sur le CAS, à ne pas consommer d'AE sur le CAS, au motif que les AE avaient déjà été consommées sur le programme 212. En contrepartie, le ministre de la défense s'engageait à rétablir l'équilibre entre AE et CP sur le CAS en 2010 ou au plus tard en 2011 en annulant des AE tirées de cessions, à due concurrence du montant de la bascule ».

3. Une méconnaissance des règles d'affectation

Comme pour 2009, la Cour des comptes² relève des erreurs d'affectation de dépenses qui conduisent à **faire financer par le CAS des dépenses courantes par des recettes de cessions patrimoniales.**

Ainsi le ministère des affaires étrangères et européennes fait-il supporter par le CAS **des dépenses immobilières d'entretien**, alors même que l'entretien courant ne rentre pas dans la catégorie des *« opérations concourant à une gestion performante du parc immobilier de l'Etat »* auxquelles la LFI pour 2010 a réservé l'utilisation des recettes du CAS.

Quant au ministère de la défense, l'examen des dépenses de ses services déconcentrés fait apparaître, selon la Cour, des **dépenses totalement étrangères à la finalité du compte** : honoraires de vétérinaires, actions de relations publiques, entretien d'espaces verts.

Votre rapporteure spéciale, qui avait déjà déploré ces pratiques l'année dernière, souscrit à la recommandation de la Cour en la matière : *« mettre en place, au niveau central et au niveau déconcentré, des mécanismes permettant un contrôle budgétaire et comptable de la conformité de l'utilisation des crédits du CAS à ses règles et à ses finalités ».*

C. LA DEUXIÈME ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME « ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ETAT »

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

¹ Note d'exécution budgétaire sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

² Note d'exécution budgétaire sur le compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

dépenses d'entretien lourd. Bien que rattaché à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », ce programme constitue un autre aspect important de la gestion immobilière de l'Etat, ce qui justifie, par cohérence, son analyse dans le cadre de l'examen du présent CAS.

Le programme 309 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 16 % des loyers dans la LFI pour 2010, soit **169 millions d'euros** en AE et CP. Ces crédits ont, par ailleurs, été **abondés par des crédits issus du plan de relance de l'économie, à hauteur de 100 millions d'euros en CP** (soit 60 % des CP inscrits en LFI), ainsi que par d'importants reports de crédits (92 millions d'euros en AE et 76,9 millions d'euros en CP) et l'ouverture de 60 millions d'euros en AE et CP en loi de finances rectificative pour 2010 au titre de la recapitalisation de la Société de valorisation financière et immobilière (SOVAFIM).

Sur le total des crédits ainsi ouverts, **204 millions d'euros en AE et 239,5 millions en CP ont été consommés, soit des taux de consommation respectifs de 64 % et 59 %.** Si la sous-consommation de ces dotations en 2009 pouvait s'expliquer par la mise en œuvre déconcentrée du programme, 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 », votre rapporteure spéciale s'interroge sur la répétition de cette situation en 2010.

Il convient de souligner que les crédits prévus demeurent néanmoins 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 » (*cf. infra*).

III. UNE GESTION IMMOBILIÈRE ENCORE INSUFFISAMMENT ÉVALUÉE

A. LA MESURE DE LA PERFORMANCE ASSOCIÉE AUX CESSIONS

1. Une mesure restreinte

Pour 2010, la performance du programme 722 relatif aux dépenses immobilières effectuées à partir du compte « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » 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 renouvelle 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 immobilier¹.

2. Des résultats faiblement significatifs

- **Seuls 42 % des immeubles recensés comme cessibles à la fin de l'année 2009 ont été vendus en 2010**, contre une prévision - nettement revue à la baisse par rapport à la prévision 2009 - de 45 % dans le PAP. Ce résultat se révèle un peu meilleur qu'en 2009, où seulement 37 % des immeubles recensés comme cessibles à la fin de l'année 2008 avaient été vendus. La rapidité de réalisation des ventes a été favorisée par les cessions pratiquées en faveur de collectivités territoriales et la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

- **Le prix moyen des cessions d'un montant supérieur à deux millions d'euros a été supérieur de 2,1 % aux estimations domaniales**, pour une prévision de 0,9 %. Ce résultat s'expliquerait par le recours à la procédure d'appel d'offres qui aboutirait fréquemment à un prix de vente supérieur à l'évaluation. Cette procédure a concerné 50 % des opérations supérieures à 2 millions d'euros réalisées en 2010, contre 15 % en 2009.

- 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, 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

¹ Cf. sa contribution au rapport n° 542 (2008-2009) sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008 et la communication précitée du 9 juin 2011.

de suivre cette procédure. La vision offerte par l'indicateur se révèle donc très partielle.

Il est à noter que selon les informations fournies à votre rapporteure spéciale, au 1^{er} janvier 2010, **le ratio effectif global¹ rapportant la surface utile nette au poste de travail s'établissait à 17,7 m² par agent.**

B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE ASSOCIÉE À L'ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ETAT

La mesure de performance associée au programme 309 relatif à l'entretien des bâtiments de l'Etat, déclinée en trois objectifs, se borne à trois **indicateurs d'activité**.

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 **24,4 %** est présenté. Bien qu'en progression par rapport à 2009, les administrations privilégient encore largement l'entretien « correctif » à l'entretien préventif.

L'atteinte de l'objectif visant à « *sécuriser le parc immobilier par la réalisation des contrôles réglementaires* » est mesurée, quant à elle, par le pourcentage de **réalisation des contrôles réglementaires**. Le résultat indiqué est de **45,9 %**, 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 schémas pluriannuels de stratégie immobilière.

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 **70,9 %**, alors que la prévision était de 100 %, 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 » **requiert un important effort de fiabilisation**, ce que votre rapporteure spéciale avait déjà appelé de ses vœux lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2009.

¹ L'indicateur ne mesure ce ratio que pour les « emplois » des cessions.