

N° 658

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2012

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011,*

Par M. François MARC,

Sénateur,  
Rapporteur général.

Tome II : Contributions des rapporteurs spéciaux

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Adnot, Mme Michèle André, MM. Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doliégé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, François Marc, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3, 75 et T.A. 1

Sénat : 655 (2011-2012)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » MM. Richard Yung et Roland du Luart, rapporteurs spéciaux.....</b>	7
<b>MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT » Mme Michèle André, rapporteure spéciale.....</b>	16
<b>MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET COMPTE SPÉCIAL « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » MM. Yannick Botrel et Joël Bourdin, rapporteurs spéciaux.....</b>	24
<b>MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT », ET COMPTES SPÉCIAUX « PRÊTS À DES ETATS ÉTRANGERS » ET « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE » MM. Yvon Collin et Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux.....</b>	41
<b>MISSION « ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION » M. Philippe Marini, rapporteur spécial.....</b>	56
<b>MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT » M. Charles Guené, rapporteur spécial.....</b>	70
<b>MISSION « CULTURE » MM. Yann Gaillard et Aymeri de Montesquiou, rapporteurs spéciaux.....</b>	85
<b>MISSION « DÉFENSE » ET COMPTE SPÉCIAL « GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN » MM. Yves Krattinger et François Trucy, rapporteurs spéciaux.....</b>	105
<b>MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » ET BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » M. Philippe Dominati, rapporteur spécial.....</b>	117
<b>MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES », BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS » ET COMPTES SPÉCIAUX « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS », « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » ET « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS » MM. Gérard Miquel, François Fortassin, Mme Marie-Hélène des Esgaulx, M. Vincent Delahaye, rapporteurs spéciaux.....</b>	139
<b>MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS » MM. Christian Bourquin et André Ferrand, rapporteurs spéciaux.....</b>	184

<b>MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT » ET COMPTES SPÉCIAUX « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT », « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » ET « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial.....</b>	<b>201</b>
<b>MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE » MM. Thierry Foucaud et Claude Haut, rapporteurs spéciaux .....</b>	<b>220</b>
<b>MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » ET « PROVISIONS », COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » MM. Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier, rapporteurs spéciaux.....</b>	<b>232</b>
<b>MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial.....</b>	<b>255</b>
<b>MISSION « JUSTICE » M. Edmond Hervé, rapporteur spécial.....</b>	<b>266</b>
<b>MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » M. Claude Belot, rapporteur spécial.....</b>	<b>276</b>
<b>MISSION « OUTRE-MER » MM. Georges Patient et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux.....</b>	<b>301</b>
<b>MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES » Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale .....</b>	<b>310</b>
<b>MISSION « POUVOIRS PUBLICS » M. Jean-Paul Emorine, rapporteur spécial .....</b>	<b>321</b>
<b>MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR » MM. Michel Berson et Philippe Adnot, rapporteurs spéciaux.....</b>	<b>332</b>
<b>MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS » M. Francis Delattre, rapporteur spécial .....</b>	<b>368</b>
<b>MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux .....</b>	<b>383</b>
<b>MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale .....</b>	<b>393</b>
<b>MISSION « SANTÉ » M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur spécial.....</b>	<b>403</b>
<b>MISSION « SÉCURITÉ » M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial .....</b>	<b>413</b>
<b>MISSION « SÉCURITÉ CIVILE » M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.....</b>	<b>422</b>

<b>MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES » M. Éric Bocquet, rapporteur spécial .....</b>	<b>431</b>
<b>MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial.....</b>	<b>445</b>
<b>MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI » ET COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » MM. François Patriat et Serge Dassault, rapporteurs spéciaux.....</b>	<b>453</b>
<b>MISSION « VILLE ET LOGEMENT » M. François Rebsamen, rapporteur spécial .....</b>	<b>475</b>



## **MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT »**

**MM. Richard Yung et Roland du Luart, rapporteurs spéciaux**

<b>I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION</b> .....	8
A. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LA PRÉVISION .....	8
B. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DE LA MAQUETTE .....	9
C. UNE NOUVELLE BAISSÉ DES EFFECTIFS.....	10
<b>II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES</b> .....	12
A. LE PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ».....	12
1. <i>Une sortie du cycle de sous-budgétisations récurrentes</i> .....	12
2. <i>Des contraintes qui demeurent fortes</i> .....	13
B. LE PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE ».....	13
C. LE PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES ».....	14
D. LE PROGRAMME 332 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G 20 ET DU G 8 » .....	15

## I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

### A. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LA PRÉVISION

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 légèrement dépassé les montants votés en loi de finances initiale**, avec des disparités entre les 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 2011	Crédits exécutés en 2011	Rappel : crédits exécutés en 2010	Exécution 2011 vs LFI 2011	Exécution 2011 vs exécution 2010
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1 816,7	1 822,1	1 815,6	+ 0,3 %	+ 0,4 %
185 – Diplomatie culturelle et d'influence (libellé modifié)	759,5	736,4	594,5	- 3,0 %	+ 19,3 %
151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	347,5	355,9	340,7	+ 2,4 %	+ 4,3 %
332 – Présidence française du G 20 et du G 8 (nouveau)	50	61,5	-	+ 23 %	N/A
<b>Total mission</b>	<b>2 973,7</b>	<b>2 975,9</b>	<b>2 750,8</b>	<b>+ 0,1 %</b>	<b>+ 7,6 %</b>

Source : projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011

L'exécution par programme sera détaillée ci-après.

Globalement, le dépassement de crédits de la mission est minime par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (+ 0,1 %).

Par rapport à l'année dernière, les crédits consommés progressent nettement (+ 7,6 %) mais cette évolution s'explique essentiellement par l'apparition d'un nouveau programme, le 332 « Présidence française du G 20 et du G 8 », ainsi que par la sensible évolution du programme 185, dont le libellé et le périmètre ont été modifiés en 2011.

Il est à noter que, sur l'exercice, environ **94,5 millions d'euros ont été mis en réserve sur l'ensemble de la mission (soit 4,4 % des crédits)**.

Comme le relève la Cour des comptes, le financement des dépenses obligatoires a nécessité en fin de gestion un dégel de la réserve de précaution. *In fine*, parmi les crédits mis en réserve, plus d'un tiers ont été restitués aux services pour couvrir leurs besoins, ce qui a abouti à un **taux de crédits finalement annulés de 31,1 % pour les AE et de 25,5 % pour les CP**. Les crédits gelés de la mission n'ont pas fait l'objet de transferts.

### ***B. UNE ÉVOLUTION NOTABLE DE LA MAQUETTE***

Outre la création d'un **quatrième programme, dénommé « Présidence française du G 20 et du G 8 »** (programme 332), placé sous la responsabilité du directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats du MAEE, et regroupant les moyens financiers destinés à assurer les responsabilités qui ont incombé à l'Etat au titre de cette double présidence, le changement de maquette a concerné le programme 185.

En effet, à l'occasion de la loi de finances pour 2011, l'architecture des programmes 185 et 209 (programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement) a été modifiée afin de **rendre plus lisible la politique culturelle et d'influence**, en cohérence avec les dispositions de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.

Ainsi, alors que, pour mémoire, la **maquette précédente définissait une frontière géographique** entre les pays développés du programme 185 et les pays émergents et en développement du programme 209, la **nouvelle maquette** répartit les masses budgétaires entre ces deux programmes selon les lignes suivantes :

- un **programme 185, désormais dénommé « Diplomatie culturelle et d'influence »**, déclinant des regroupements par **secteurs d'activités** tels que « Coopération culturelle et promotion du français », « Attractivité et recherche », « Enjeux globaux » et « Subvention à l'AEFE » ;

- un **programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »**, décliné par **instruments**.

**Quant aux emplois et à la masse salariale, ils demeurent inchangés** mais sont regroupés au sein de chaque programme sur une action spécifique.

Cette nouvelle maquette est, de fait, plus claire et cohérente que la précédente. Le tableau suivant, fourni par le MAEE dans ses réponses au questionnaire de notre ancien collègue Adrien Gouteyron, retrace l'évolution de l'architecture des programmes 185 et 209 entre les maquettes des projets de loi de finances pour 2010 et pour 2011.

**Maquettes comparées des programmes 185 et 209 en 2010 et en 2011**

185				
2010		2011		Commentaire
1	Animation du réseau	1	Animation du réseau	RAS
2	Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	2	Coopération culturelle et promotion du français	Changement de l'intitulé
		3	Enjeux globaux	Création
4	Renforcement des échanges techniques, scientifiques et universitaires	4	Attractivité et recherche	Changement de l'intitulé
5	Service public d'enseignement à l'étranger (AEFE)	5	AEFE	RAS
		6	Dépenses de personnel concourant au programme	Création
209				
2010		2011		Commentaire
1	Animation du réseau et coordination de l'aide au développement	1	Animation du réseau et coordination de l'aide au développement	RAS
2	Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire	2	Coopération bilatérale	Changement d'intitulé
3	Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA	3	Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays "ZSP-PMA"	
5	Coopération multilatérale (Fonds mondial Sida, ONU, FED et autres)	5	Coopération multilatérale	
6	Aide humanitaire et alimentaire	6	Aide humanitaire et alimentaire	
		7	Coopération communautaire	Création
		8	Dépenses de personnel concourant au programme	Création

Source : MAEE

**C. UNE NOUVELLE BAISSÉ DES EFFECTIFS**

Sur l'ensemble du ministère des affaires étrangères et européennes, les emplois se sont élevés à **14 888 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**,

soit **514 ETPT en-dessous du plafond** d'emplois ministériel (consommation de 96,7 %).

Le MAEE relève que cette sous-consommation trouve essentiellement son origine :

- à l'administration centrale (- 126 ETPT par rapport au plafond initial, soit une consommation de 96 %) ;

- parmi les effectifs contractuels à l'étranger (- 133 ETPT, soit une consommation de 95,9 %), ce que le ministère explique par la durée du processus de recrutement de ces personnels, par la difficulté de pourvoir certains postes et par le rapatriement de volontaires internationaux du Sahel pour des raisons de sécurité ;

- parmi les militaires (- 61 ETP, soit une consommation de 91,7 %), qui s'explique essentiellement par des congés de fin de campagne et par les aléas des projets de coopération dans le domaine défense/armement ;

- et par les agents de droit local (- 168 ETP, soit une consommation de 96,9 %), en raison des fortes variations conjoncturelles des vacances, lesquelles représentent environ 3 % des ETPT de cette catégorie.

Exprimé en équivalents temps plein (ETP), sans calcul de moyenne annuelle des heures effectivement travaillées en 2011, **le schéma d'emploi du ministère en 2011 aboutit à une baisse d'effectifs de 164 ETP**, selon la répartition suivante.

#### Schéma d'emplois du MAEE en 2011 (en ETP)

Catégories d'emplois		<i>Schéma d'emplois réalisé en 2011</i>
G1	Titulaires / CDI administration centrale	- 53
G2	Titulaires / CDI basés à l'étranger	- 45
G3	CDD détachés	- 35
G3	CDD non titulaires	
G4	Militaires	- 18
G5	Agents de droit local	- 13
<b>Total</b>		<b>- 164</b>

Source : projet de loi de règlement et rapport de gestion pour 2011

## II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES

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

#### 1. Une sortie du cycle de sous-budgétisations récurrentes

Comme notre ancien collègue Adrien Gouteyron l'avait pressenti pour s'en féliciter lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011<sup>1</sup>, cet exercice s'est caractérisé par une **rupture avec la « tradition » bien établie d'une sous-budgétisation** de ce programme.

Ce constat se vérifie tout particulièrement pour ce qui concerne les **contributions internationales**, objets dans un passé récent de deux rapports d'information<sup>2</sup> de votre commission des finances. L'année dernière, à l'inverse des exercices précédents, **les crédits votés par le Parlement ont permis de couvrir la totalité des engagements de la France** – et même au-delà – sans qu'il soit besoin de trouver des expédients en cours d'année : hors organisations européennes (pour lesquelles la prévision est fiable, sans risque de change), les **crédits consommés** se sont élevés à **810,9 millions d'euros pour 841,8 millions d'euros inscrits** en loi de finances initiale.

Par ailleurs, comme le relève la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution de la présente mission, **la baisse des loyers budgétaires**, qui s'est faite à partir d'un peignage fin de France Domaine sur l'immobilier du ministère, **a permis de donner une marge de manœuvre à l'exécution du programme**, ce qui ne devrait pas se renouveler à l'avenir<sup>3</sup>.

#### Evolution des loyers budgétaires exécutés au sein du programme 105

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Loyers budgétaires France	21,1	33,2	32,5
Loyers budgétaires étranger	4,9	56,9	53,4
<i>Total</i>	<i>26,0</i>	<i>90,1</i>	<i>85,9</i>

Sources : projets de loi de règlement et rapport de gestion pour 2010 et 2011

<sup>1</sup> Rapport général n° 111 (2010-2011), Tome III, annexe 1.

<sup>2</sup> Rapports d'information Sénat n° 24 (2007-2008) et n° 390 (2010-2011) de M. Adrien Gouteyron.

<sup>3</sup> Une étude minutieuse a abouti à une réduction de périmètre avec, notamment en 2011, la suppression d'une partie du loyer de Casterneau à Nantes et de celui de Bonn à l'étranger. A titre de comparaison, la croissance générale annuelle des loyers budgétaires s'élève à 2,7 %.

## 2. Des contraintes qui demeurent fortes

Dans l'ensemble, du fait de sa structure, le programme 105 demeure très contraint. Comme le souligne le responsable de programme, il convient de tenir compte du « ***poids important des dépenses obligatoires et inéluctables*** ». Les contributions internationales, les opérations de maintien de la paix et les loyers budgétaires ont représenté 75 % des crédits du programme 105 (contre 70 % en 2009 et 72 % en 2010).

Cette tendance amplifie le caractère contraint de la gestion des autres dépenses.

Sur les autres postes, il est à noter qu'une importante **perte de change** a fortement pesé sur le fonctionnement des postes à l'étranger (32,4 millions d'euros sur les rémunérations des personnels). Par ailleurs, des dépenses imprévues du fait des crises du printemps 2011 (printemps arabe, catastrophes naturelles au Japon notamment), ont pu être couvertes par le dégel d'une partie la réserve de précaution et par des redéploiements.

Enfin, hors programme, le ministère a enregistré des produits de cessions importants, essentiellement du fait de la réalisation de **deux cessions immobilières sortant de l'ordinaire** (résidence du consul général à Hong Kong pour 52,2 millions d'euros et terrain à Bangkok pour 31,1 millions d'euros). Ces produits devraient permettre le financement d'acquisitions immobilières ou des travaux de rénovation lourde du ministère. Néanmoins, vos rapporteurs spéciaux constatent que **le système actuel**, passant exclusivement par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », **entraîne clairement des lourdeurs et des longueurs pour le rattachement des produits de cession**. Comme le souligne la Cour des comptes, cela entraîne de réelles difficultés pour le MAEE dans la conception et l'exécution des opérations retenues dans le cadre de la programmation immobilière.

### ***B. LE PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »***

Au sein d'un programme dont la maquette a été passablement chamboulée en 2011 (*cf. supra*), seule l'action 2 « Coopération culturelle et promotion du français », a dépassé en exécution sa dotation de loi de finances initiale, les autres actions étant en sous-consommation.

En-dehors de la **poursuite de la fusion à l'étranger des centres et instituts culturels avec les services d'ambassades chargés de la coopération et de l'action culturelle (SCAC)**<sup>1</sup>, les principaux points à signaler concernent les opérateurs – qui représentent 60 % des crédits du programme.

---

<sup>1</sup> Selon les données transmises à vos rapporteurs spéciaux, au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 88 SCAC avaient ainsi fusionné avec un établissement à autonomie financière.

L'exercice passé a vu la **création de deux établissements publics**, en application de la loi sur l'action extérieure de l'Etat (loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010) :

- d'une part, **l'Institut français**, qui s'est substitué, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, à l'association CulturesFrance, avec des missions élargies et désormais l'opérateur unique de l'action culturelle extérieure de la France. Présidé par Xavier Darcos, l'Institut français doit, dans le cadre d'une expérimentation, tester le rattachement sous sa tutelle de douze postes culturels à l'étranger<sup>1</sup> ;

- d'autre part, **France expertise internationale**, opérateur français d'expertise à vocation interministérielle.

En revanche, **la naissance du nouvel établissement public CampusFrance a pris du retard**, comme l'avaient souligné Yvon Collin et Adrien Gouteyron dans un rapport d'information<sup>2</sup> commun publié après la demande d'une enquête sur la question à la Cour des comptes, conformément aux dispositions du 2° de l'article 58 de la LOLF. **Prévue en 2011, la fusion a été reportée d'une année.**

Enfin, il est à signaler que **l'AEFE a connu un exercice bénéficiaire**. Alors qu'était prévu un résultat comptable de 5,9 millions d'euros, celui-ci s'est élevé à 41,6 millions d'euros ; pour la trésorerie, **l'apport de l'exercice au fonds de roulement de l'Agence s'est établi à 38,3 millions d'euros alors qu'il était prévu un prélèvement de 15 millions d'euros dans la réserve.**

Cette évolution permettra à l'AEFE d'aborder dans une position moins tendue les échéances prochaines, qu'il s'agisse de la poursuite de la hausse des charges de pensions civiles ou de l'interdiction pour les organismes divers d'administration centrale de s'endetter au-delà de douze mois.

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

L'exécution de ce programme a été relativement conforme à la prévision, malgré des surconsommations en « titre 2 » (dépenses de personnel) dues, en particulier, à l'effet de change déjà souligné dans le cadre de l'analyse du programme 105.

En termes d'organisation, l'exercice s'est caractérisé par la **poursuite de la rationalisation du réseau des 233 postes consulaires** (rendant service à nos quelque 2 millions de compatriotes installés à l'étranger). Cette politique s'est notamment traduite par la fermeture, dans le cadre de l'adaptation du réseau consulaire, des consulats généraux (postes à gestion simplifiée) de Liège et d'Anvers.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des pays suivants : Cambodge, Chili, Danemark, Emirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Royaume-Uni, Inde, Koweït, Sénégal, Serbie, Singapour.

<sup>2</sup> Rapport d'information Sénat n° 34 (2010-2011).

D'autre part, 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 2011, **le financement des dispositifs de bourses scolaires et de prise en charge des frais de scolarité** des élèves de terminale, première et seconde (PEC) **s'est élevé à 117,8 millions d'euros** (contre 107,9 millions d'euros en 2010). Cependant, à l'inverse de l'année dernière, la programmation de la loi de finances initiale (119 millions d'euros) a permis de couvrir cette dépense.

Pour l'exercice 2011, la dépense a été répartie comme suit :

- 84 millions d'euros pour le financement des bourses scolaires (dans les classes non ouvertes à la prise en charge) ;
- 33,7 millions d'euros pour le financement de la PEC.

Le principe-même de la PEC, qui a fait l'objet de plusieurs ajustements<sup>1</sup> ces dernières années à l'initiative de votre commission des finances, pourrait être prochainement remis en cause par le nouveau Gouvernement.

#### ***D. LE PROGRAMME 332 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G 20 ET DU G 8 »***

Enfin, l'exécution du programme 332 s'est surtout caractérisée par **l'important dépassement du coût de l'organisation du sommet du G 8 à Deauville.**

En effet, le montant prévu pour ce sommet avait été fixé à 20 millions d'euros. Le ministère explique que ce calibrage a été fait *« sur la base des coûts constatés précédemment pour des manifestations de même nature, et en l'absence de décision sur le choix du lieu où il se déroulerait et d'informations précises sur l'ordre du jour et le format de la manifestation »*.

Or en réalité, **la dépense totale devrait être de l'ordre de 31,5 millions d'euros.** Le MAEE souligne :

- d'une part, que *« l'actualité, riche du « printemps Arabe » conjugué aux élections en Afrique subsaharienne (Cote d'Ivoire, Guinée, Niger...), a considérablement accru la dimension de ce sommet »* ;

- d'autre part, que **l'essentiel du dépassement budgétaire** (9,5 millions d'euros sur 11,5 millions d'euros) **est imputable à la seule construction du centre de presse**, les autres dépassements provenant de l'évolution du format du sommet.

Enfin, il est à noter que les engagements non couverts en CP fin 2011 s'établissent à 13,6 millions d'euros et auront été intégralement réglés fin 2012 – date d'extinction de ce programme provisoire.

---

<sup>1</sup> « Moratoire » sur l'élargissement des classes concernées par la PEC en loi de finances pour 2009 et plafonnement de la prise en charge par établissement en loi de finances pour 2012.

## MISSION « ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

**Mme Michèle André, rapporteure spéciale**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION</b> .....	17
A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION.....	17
B. LE DÉPASSEMENT DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE INITIALE.....	17
1. <i>La surconsommation des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP)</i> .....	17
2. <i>Des suppressions d'emplois en application de la RGPP</i> .....	18
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	19
A. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE ».....	19
1. <i>Le respect de l'autorisation budgétaire : 1,712 milliard d'euros consommés</i> .....	19
2. <i>L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) : le problème d'un fond de roulement trop important</i> .....	19
3. <i>Une performance en progrès continus</i> .....	20
B. LE PROGRAMME 232 « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE ».....	21
1. <i>Un coût des opérations électorales de 83 millions d'euros, inférieur à la prévision</i> .....	21
2. <i>Un volet « performances » satisfaisant</i> .....	22
C. LE PROGRAMME 216 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR » .....	22
1. <i>La poursuite du dérapage des dépenses liées aux contentieux</i> .....	22
2. <i>La dégradation des délais de livraison des projets immobiliers</i> .....	23

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

### A. L'ÉVOLUTION DU PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE DE LA MISSION

La mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » s'articule **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.

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

En 2011, le périmètre budgétaire de la présente mission a connu une évolution liée à la création du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». Alors que les crédits de fonctionnement des préfectures étaient jusqu'en 2010 en totalité ouverts sur le programme « Administration territoriale », la loi de finances initiale (LFI) pour 2011 a ouvert **68,8 millions d'euros** sur le programme 333 afin de couvrir certaines dépenses de fonctionnement des préfectures.

### B. LE DÉPASSEMENT DE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE INITIALE

#### 1. La surconsommation des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP)

La LFI pour 2011 avait doté la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » de 2,634 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de **2,513 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Le montant des AE et des CP consommés sur l'exercice 2011, soit 2,8 milliards d'euros et 2,556 milliards d'euros, porte le taux de consommation des crédits à un niveau de **106,4 % pour les AE et 101,7 % pour les CP** sur l'ensemble de la présente mission.

Tout comme la LFI pour 2011, **la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les**

années 2011 à 2014 est également prise en défaut par ces niveaux de consommation. Cette loi fixe en effet la trajectoire budgétaire triennale de la présente mission et prévoit pour l'exercice 2011 une enveloppe de 2,64 milliards d'euros en AE et 2,52 milliards d'euros en CP.

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

En exécution, les emplois de la présente mission s'élèvent à **32 840 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, contre une prévision de 33 492 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 territoriales » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Le programme « Vie politique, culturelle et associative » ne finance pour sa part que des personnels (40 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 » a subi une perte de 976 ETPT, en passant en exécution de 28 741 ETPT en 2010 à 27 765 ETPT en 2011. Le total des réductions entre 2009 et 2011 sur ce programme s'est donc élevé à 2 107 ETPT. Si les suppressions concernant la délivrance de titres ont été inférieures à celles prévues (609 suppressions d'ETPT au lieu de 710), cet écart a été exactement compensé par les réductions supérieures à celles prévues pour le contrôle de légalité (467 suppressions au lieu de 339) et au titre de la rationalisation des fonctions support (1 031 suppressions d'ETPT au lieu de 998).

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.

**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 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, 5 035 ETPT en exécution et a enregistré **une hausse de 62 ETPT** (contre une prévision de 126 ETPT).

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES**

### ***A. LE PROGRAMME 307 « ADMINISTRATION TERRITORIALE »***

#### **1. Le respect de l'autorisation budgétaire : 1,712 milliard d'euros consommés**

Le programme « Administration territoriale » a consommé **1,712 milliard d'euros de CP en 2011**, soit une enveloppe de même montant que l'autorisation initiale accordée en LFI pour 2011<sup>1</sup>.

A elle seule, **l'action n° 2 « Garantie de l'identité et de la nationalité, délivrance de titres »** a mobilisé 677,6 millions d'euros (avec un taux de consommation de 101,6 %).

Il convient en outre de relever qu'en dépit de la politique menée de suppression d'emplois au sein de ce programme **les dépenses de personnel (1,4 milliard d'euros) continuent de croître de 0,4 %** du fait de la dynamique du compte d'affectation spécial (CAS) « Pensions ».

#### **2. L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) : le problème d'un fond de roulement trop important**

Pour l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), l'année 2011 a vu le démarrage en phase de conception du projet **FAETON** visant au remplacement du système national du permis de conduire. Ce projet se fixe pour objectif de simplifier les démarches à la fois pour l'usager, pour l'administration et pour les partenaires privés, grâce à la dématérialisation des échanges et au développement de télé-procédures. Le marché de réalisation FAETON, dont l'ANTS est maître d'oeuvre, a été notifié début juillet 2011 à la société Cap Gémini et les travaux ont commencé depuis cette date afin de tenir les délais imposés par la communauté européenne. Les nouveaux titres doivent en effet être délivrés à partir du 19 janvier 2013.

L'activité de l'agence s'est appuyée sur une enveloppe de dépenses à hauteur de **150,5 millions d'euros** répartis de la manière suivante :

- 5,6 millions d'euros pour les dépenses de personnel, correspondant à 114 ETPT rémunérés par cet opérateur ;

---

<sup>1</sup> *Y compris fonds de concours et attributions de produits.*

- 144,9 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012<sup>1</sup>, votre rapporteure spéciale s'était étonnée de **l'existence d'un important fond de roulement au sein de l'ANTS** (environ 100 millions d'euros). Elle s'était interrogée sur la constitution d'un tel fond de roulement (représentant 48,7 % du budget de l'agence pour 2011), et cela d'autant plus que l'ANTS n'a été créée qu'en 2007. A cet égard, la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2011 fait apparaître un fonds de roulement de **72 millions d'euros** en 2011<sup>2</sup>. Ce montant trouve son origine dans l'affectation à l'ANTS de ressources destinées à financer la mise en place de la carte nationale d'identité (CNI) électronique<sup>3</sup>.

**Cette mise en place de la CNI électronique** aurait dû être permise par la loi n° 2012-410 du 27 mars 2012 relative à la protection de l'identité. Elle est toutefois compromise et, au minimum, décalée dans le temps à la suite de la censure par le Conseil constitutionnel de plusieurs dispositions de la loi précitée<sup>4</sup>.

En lien direct avec cette observation, votre rapporteure spéciale rappelle que **l'article 45 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012** a déjà opéré un prélèvement de 41,8 millions d'euros sur le budget de cette agence afin de remédier au problème posé par la constitution d'un fonds de roulement manifestement supérieur aux besoins actuels de l'agence.

**Votre rapporteure spéciale sera attentive à l'évolution de ce fonds de roulement, qui doit demeurer dans des proportions raisonnables, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013.**

### **3. Une performance en progrès continus**

Le programme 108 « Administration territoriale » présente, comme en 2009 et 2010, 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 80,35 % (contre 68 % en 2009 et 72 % en 2010). Le taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité se fixe à 95,9 % (contre 91 % en 2009 et 91,5 % en 2010).

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 2011 de trois jours (performance

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) – Tome III – Annexe 2.

<sup>2</sup> La Cour des comptes précise qu'il s'agit d'une évaluation fournie par l'ANTS elle-même.

<sup>3</sup> Ces ressources correspondent à une part de la redevance versée sous forme de timbres fiscaux acquittés lors de la remise des passeports biométriques.

<sup>4</sup> Décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012.

identique en 2010). Pour le passeport biométrique, ce délai est de 10,7 jours (contre 13,8 jours en 2010).

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 2011, le taux de télétransmission était de 22 %, contre 15,6 % en 2010. Toutes les préfectures sont désormais reliées à ACTES et 12 100 collectivités territoriales y sont également raccordées (contre 7 084 en 2009). Le nombre d'actes télétransmis est passé de 815 393 en 2010 à 1 161 543 en 2011.

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

### **1. Un coût des opérations électorales de 83 millions d'euros, inférieur à la prévision**

En LFI pour 2011, la dépense électorale avait été budgétée à 101,2 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 83 millions d'euros. L'écart constaté entre la prévision et la réalisation en CP se chiffre donc à **18,2 millions d'euros**.

S'agissant des dépenses de personnel (titre 2), le montant des crédits consommés en 2011, soit 8,8 millions d'euros en CP, est inférieur de près de 9,4 millions d'euros aux prévisions inscrites en LFI pour 2011. Cette situation s'explique principalement par le fait que **les préfectures 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 2,2 millions d'euros et 0,2 million d'euros de CP consommés en 2011. Dans son analyse de l'exécution budgétaire pour 2011, la Cour des comptes relève que « *contrairement aux recommandations formulées par la Cour en 2010 et en 2011, l'architecture du programme 232-VPCA n'a pas été revue : si le ministère exprimait début 2011 son intention de supprimer les actions n° 4 (vie culturelle) et 5 (vie associative) du programme, compte tenu de la modicité des crédits alloués à ces actions, il est revenu sur cette position au motif que leur maintien dans le programme permettrait d'offrir au Parlement une meilleure information quant à l'utilisation de ces crédits très spécifiques* ».

## 2. Un volet « performances » satisfaisant

Il résulte des éléments précédemment analysés une bonne performance du présent programme pour l'exercice 2011. Le coût des élections cantonales ramené au nombre d'électeurs est ainsi moins élevé que la prévision effectuée en LFI pour 2011. Alors que cette prévision était de 4,38 euros, la réalisation se monte à **3,75 euros**. Le coût des élections sénatoriales par électeur atteint pour sa part la prévision de **0,13 euro**.

**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 2011 de **cinq mois**. Ainsi, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a-t-elle réalisé l'objectif de délai qui lui avait été fixé.

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

#### 1. La poursuite du dérapage des dépenses liées aux contentieux

Le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » présente en 2011 **un taux de surconsommation des crédits de 110 % (106 % en 2010) avec une dépense totale de 678,2 millions d'euros** consommés pour une ouverture de crédits de 616,3 millions d'euros, soit un écart de 61,9 millions d'euros.

A elle seule, l'**action n° 6 « Conseil juridique et traitement du contentieux »** enregistre une dépense finale de 148,4 millions d'euros (141,6 millions d'euros en 2010) contre une prévision de 83 millions d'euros, soit **un dépassement de 65,4 millions d'euros**.

Le dépassement constaté résulte d'une prévision toujours aussi difficile des dépenses de contentieux auxquels sera confronté l'Etat au cours d'un exercice. 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.

A cet égard et comme lors de l'examen du projet de loi de règlement pour 2010, votre rapporteure spéciale déplore la dégradation des **délais de livraison dans le domaine immobilier**. Le taux de livraison dans les délais chute de 62 % en 2010 à 52 % en 2011 : seuls dix projets immobiliers sur vingt ont été livrés à temps. Les retards s'expliquent par des modifications de programme en cours d'opération et des intempéries.

En revanche, **le taux de livraisons ne dépassant pas le budget prévu enregistre un meilleur score qu'en 2010** : 70 % contre 62 %. Cette performance demeure toutefois en deçà de la prévision de 79 %.

Le **volet « Formation »** de la politique de gestion des ressources humaines du ministère de l'intérieur présente pour sa part une performance légèrement dégradée avec un taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste de **77,26 %** en 2011, contre 79,2 % en 2010.

# MISSION « AGRICULTURE, PÊCHE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES » ET COMPTE SPÉCIAL « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL »

**MM. Yannick Botrel et Joël Bourdin, rapporteurs spéciaux**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2011</b> .....	24
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE .....	26
1. <i>L'exécution 2011 révèle une moindre sous-budgétisation en LFI qu'auparavant</i> .....	26
2. <i>Des programmations pluriannuelles peu réalistes ?</i> .....	28
3. <i>Des reports de charges en nette amélioration</i> .....	29
B. UN SUIVI DE LA PERFORMANCE À AMÉLIORER .....	29
1. <i>La couverture budgétaire des indicateurs</i> .....	29
2. <i>Un dispositif de suivi à stabiliser</i> .....	29
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	30
A. LE PROGRAMME 154 « ECONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DES TERRITOIRES » .....	30
1. <i>Des ouvertures de crédits modérées en cours d'exercice</i> .....	30
2. <i>Une performance du programme en progrès</i> .....	31
B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT » .....	32
1. <i>Une exécution marquée par l'amélioration de la situation financière de l'ONF</i> .....	32
2. <i>Des résultats intermédiaires</i> .....	33
C. LE PROGRAMME 206 « SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION ».....	34
1. <i>Une exécution enfin normalisée ?</i> .....	34
2. <i>Des résultats faibles et peu significatifs</i> .....	35
D. LE PROGRAMME 215 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ».....	35
1. <i>L'exécution du programme « support » de la mission</i> .....	35
2. <i>Une performance qui s'améliore</i> .....	36
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL » (PROGRAMMES 775 ET 776)</b> .....	37
A. 2011 : TROISIÈME EXERCICE SANS SOUS-ÉVALUATION DES RECETTES .....	37
B. DES DÉPENSES QUI SUIVENT UNE LOGIQUE D'ABONNEMENT AUX AIDES ?.....	38
C. UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE ENCORE ET TOUJOURS EN CONSTRUCTION.....	39

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2011

Sur l'exercice 2011, la mission « **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** » (APAFAR), portée par le ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), regroupe comme précédemment quatre programmes<sup>1</sup>.

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** (1,83 milliard d'euros sur 3,57 milliards d'euros consommés en 2011). 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, vos rapporteurs spéciaux déplorent 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, ils relèvent **l'ampleur des dépenses fiscales de la mission**. Leur montant est difficile à évaluer et le RAP ne les présente que partiellement<sup>2</sup>. Selon l'analyse d'exécution budgétaire pour 2011 de la Cour des Comptes, l'évaluation de ces dépenses, qui s'élèveraient à **environ 2,2 milliards d'euros**, soit 61 % des crédits de la mission, continue de faire l'objet d'un chiffrage « *incertain* ».

Vos rapporteurs spéciaux précisent 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.

---

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</sup> 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 2011 révèle une moindre sous-budgétisation en LFI qu'auparavant

En 2011, 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 **réduction de l'ampleur des majorations 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 119,77 millions d'euros en AE et de 164,65 millions d'euros en CP**, soit une augmentation respective de 3,34 % et 4,48 % par rapport aux dotations prévues en LFI, loin des ouvertures enregistrées les années précédentes<sup>1</sup>. Conformément à l'usage, 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 98,2 % en AE et 94,6 % en CP.

Au total, **le nombre de mouvements de crédits législatifs et réglementaires est sur 2011 bien moindre que ceux constatés en 2010 et 2009**<sup>2</sup>. La mission, caractérisée par une **grande sensibilité aux aléas climatiques, sanitaires ou conjoncturels**, tire ainsi directement profit d'une **année plus tranquille** à cet égard. Cependant vos rapporteurs spéciaux regrettent la persistance d'une **absence de budgétisation réaliste**, à l'image du fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA) non doté en LFI ou de mouvements *ex post* pour couvrir les **refus d'apurement communautaires**. Même s'ils ont nécessité en 2011 moins de crédits que lors des exercices précédents, soit 37,57 millions d'euros en CP, ces derniers auraient dû faire l'objet d'une dotation en LFI, ce qui n'a, une fois de plus, pas été le cas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il s'agissait, pour mémoire, en 2010 d'une ouverture 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 LFI. De même, l'exercice 2009 avait conduit à une ouverture en gestion 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 %.

<sup>2</sup> La Cour des Comptes observe en effet dans son analyse d'exécution budgétaire que « l'année 2011 présente ainsi un retour à la normale ».

<sup>3</sup> 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, l'un de vos rapporteurs spéciaux a rédigé un rapport sur cette question (Joël Bourdin - « Politique agricole commune : la France à l'amende », n° 93, 2008-2009).

**Tableau de synthèse des ouvertures et des mouvements de crédits intervenus en 2011  
pour la mission « Agriculture, pêche, alimentation forêt et affaires rurales »**

(en euros)

	LFI	Reportis	Décret de virement	Décret d'avance	Décret de transfert	Décret d'annulation	Fongibilité asymétrique	LFR	Fonds de concours	Crédits ouverts	Evolution 2011
<b>Hors titre 2</b>											
149 - Forêts	AE 359 841 182	3 168 266						-12 669 656	412 000	350 751 792	-9 089 390
	CP 371 016 365	1 546 725						-13 187 804	412 000	359 787 286	-11 229 079
154 - Economie	AE 1 974 272 374	5 155 094			-2 000 000			11 013 330	5 273 459	1 993 714 257	19 441 883
	CP 2 030 789 756	59 084 209			-2 000 000			17 887 830	5 273 459	2 111 035 254	80 245 498
206 - Sécurité sanitaire	AE 234 626 636	33 540 508			-268 375			-7 703 081	63 686 150	323 881 838	89 255 202
	CP 239 254 355	31 997 302			-268 375			-11 018 459	64 249 957	324 214 772	84 960 419
215 - Conduite et pilotage	AE 92 415 722	13 823 367			-1 178 427			-4 050 013	8 247 400	109 258 049	16 842 327
	CP 105 902 164	4 136 923			-1 178 427			-4 705 498	8 857 400	113 012 562	7 110 398
<b>Total hors titre 2</b>	AE 2 661 155 914	55 687 235	0	0	-3 446 802	0	0	-13 409 420	77 619 009	2 777 605 936	116 450 022
	CP 2 746 962 638	96 765 159	0	0	-3 446 802	0	0	-11 023 931	78 792 810	2 908 049 874	161 087 236
<b>Titre 2 (dépenses de personnel)</b>											
149 - Forêts	AE										
	CP										
154 - Economie	AE										
	CP										
206 - Sécurité sanitaire	AE		4 700 000							274 923 505	4 700 000
	CP		4 700 000							274 923 505	4 700 000
215 - Conduite et pilotage	AE		-6 910 000		5 785 778			-538 085	284 105	650 565 464	-1 378 202
	CP		-6 910 000		5 785 778			-538 085	284 105	650 565 464	-1 378 202
<b>Total titre 2</b>	AE		-2 210 000		5 785 778			-538 085	284 105	925 488 969	3 321 798
	CP		-2 210 000		5 785 778			-538 085	284 105	925 488 969	3 321 798
<b>TOTAL MISSION</b>	AE	55 687 235	-2 210 000	0	2 338 976	0	0	-13 947 505	77 903 114	3 703 094 905	119 771 820
	CP	96 765 159	-2 210 000	0	2 338 976	0	0	-11 562 016	79 076 915	3 833 538 843	164 409 034

Source : commission des finances, d'après le rapport 2011 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel

## 2. Des programmations pluriannuelles peu réalistes ?

L'exécution 2011 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 publiques<sup>1</sup> **prévoyait en effet une diminution marquée des crédits entre 2009 et 2011, mais un tel objectif s'est révélé inaccessible.**

### La première 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	3,58	3,48	3,61	3,67
Exécution	4,16	4,35	3,58	4,31	4,33	3,57
Écart exécution/programmation	+0,94	+1,42	+0,66	+ 0,84	+1,17	+0,54

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.

Vos rapporteurs spéciaux constatent que **la nouvelle programmation** couvrant les années 2011 à 2014<sup>2</sup>, sans être aussi ambitieuse que la précédente, **souffre, elle aussi, d'un certain manque de réalisme.**

### La programmation pluriannuelle en vigueur

(en milliards d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Programmation pluriannuelle	3,41	3,41	3,32	3,49	3,44	3,36
Loi de finances initiale	3,58	3,74	-	3,67	3,77	-
Exécution	3,58	-	-	3,57	-	-
Écart exécution/programmation	+0,17	-	-	+0,08	-	-

Source : commission des finances

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

<sup>2</sup> 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 importants<sup>1</sup>. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent toutefois de la poursuite de la **réduction notable des reports de charge en 2011**, en baisse de 92 % en AE et de 32 % en CP, d'autant plus qu'une telle baisse confirme l'effort déjà constaté s'agissant des exercices 2009 et 2010 (il s'agissait alors d'une baisse de 75 % en AE et de 51 % en CP).

#### Evolution 2009-2011 des reports de charge de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales »

(en millions d'euros)

	2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Montant des reports de charge	93,60	158,76	23,18	77,31	1,94	52,74
Evolution N/N-1	-44%	-48%	-75%	-51%	-92%	-32%

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent donc qu'**encourager le ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt à poursuivre dans cette voie.**

#### 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 hausse en 2011**. La mise en place de nouveaux indicateurs pour les programmes 215 et 154 y aura contribué avantageusement. Cette **couverture doit encore être améliorée** de façon à réduire les biais qui rendent difficile le jugement de la performance.

##### 2. Un dispositif de suivi à stabiliser

Vos rapporteurs spéciaux plaident à nouveau en faveur d'une **stabilisation du dispositif de mesure des performances**. Si ses évolutions

---

<sup>1</sup> 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.

permettent probablement de l'améliorer, elles rendent les **comparaisons dans le temps plus difficiles**.

Ils appellent l'attention sur la **réduction des moyens consacrés au suivi de la performance** de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ».

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**<sup>1</sup>.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### *A. LE 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. Des ouvertures de crédits modérées en cours d'exercice

Les crédits ouverts en 2011 sur le programme 154 ont représenté **101 % des AE et 104 % des CP votés en loi de finances initiale (LFI)**. A la différence des années précédentes, les **abondements en cours d'exercice représentent donc des montants d'ampleur modeste**. En 2010, il s'agissait en effet de 137 % des AE et de 136 % des CP votés en LFI, soit un ordre de grandeur de 700 millions d'euros. De manière exceptionnelle, le programme 154 ne fait donc pas les frais de sa **budgetisation « au plus juste »**.

Assurément, la programmation en LFI **ne lui permet ni de faire face aux conséquences des crises climatiques, sanitaires ou économiques** qui affectent de manière récurrente le monde agricole, **ni même à des dépenses plus directement prévisibles**, donnant lieu à des ouvertures en cours d'exécution. Ainsi, le FNGRA et les refus d'apurement communautaire ont continué en 2011 de ne pas être dotés en LFI, conduisant à des abondements en cours d'exécution.

---

<sup>1</sup> La note d'exécution budgétaire de la Cour des Comptes pour 2010 soulignait 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 ».

### Crédits ouverts et consommés sur le programme 154

(en euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	1 993 714 257	2 111 035 255
Total crédits consommés	1 948 215 023	1 909 764 932
Consommés / Ouverts	97,7 %	90,5%

Source : commission des finances d'après le RAP annexé au présent projet de loi de règlement

#### Les dépenses fiscales du programme 154

Le RAP 2011 évalue le coût des 35 dépenses fiscales du programme à 2,1 milliards d'euros, dont 1,8 milliard d'euros pour les impôts d'Etat et 265 millions d'euros pour les impôts locaux, soit une baisse de l'ordre de 400 millions d'euros par rapport à l'évaluation fournie pour 2010 et de 750 millions d'euros par rapport à 2009.

Vos rapporteurs spéciaux réitèrent, eu égard aux sommes en jeu, fussent-elles moindres que par le passé, leur souhait d'une évaluation plus précise de ces différents dispositifs.

## 2. Une performance du programme en progrès

45 % des indicateurs<sup>1</sup> du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision en 2009, tandis que 45 % affichent des résultats inférieurs et que 9 % se révèlent inexploitable. Ces résultats sont supérieurs à ceux enregistrés en 2010 et 2009 (où 36 % et 28 % des indicateurs conduisaient alors à des résultats supérieurs ou égaux aux prévisions), mais demeurent loin de la progression constatée les années précédentes en matière de performance du programme puisque, pour mémoire, en 2008, **80 %** des indicateurs du programme présentaient des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision.

---

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2011 Prévision PAP 2011 » et « 2011 Réalisation » présentées dans le RAP.

### 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	2	6	0
Objectif 3	3	0	2
Objectif 4	3	0	0
Objectif 5	2	3	0
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>2</b>
%	45%	45%	9%

Source : commission des finances d'après le RAP annexé au présent projet de loi de règlement

**La plupart des objectifs du programme sont concernés par des indicateurs présentant des résultats satisfaisants**, à l'instar de ceux des objectifs 3 « Concilier activités économiques et préservation des milieux » et 4 « Favoriser l'attractivité des territoires ruraux », tels que les surfaces contractualisées en zone Natura 2000, les inspections de navires de pêche, le taux de renouvellement des chefs d'exploitation aidés ou le coût des aides à l'installation.

Les **résultats inférieurs aux prévisions** correspondent surtout à la part des superficies cultivées en agriculture biologique, au taux de pénétration de l'assurance récolte, ou, encore, au délai de mobilisation des aides d'urgence au titre des calamités agricoles.

#### **B. LE PROGRAMME 149 « FORÊT »**

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

##### **1. Une exécution marquée par l'amélioration de la situation financière de l'ONF**

La loi de finances initiale avait ouvert 360 millions d'euros d'AE et 371 millions d'euros de CP sur le programme. **La dotation finale s'est établie à 351 millions d'euros en AE et 360 millions d'euros en CP**, soit une minoration respective de 2,5 % et 3 %. Au terme des différents mouvements intervenus en gestion, les taux de consommation sont assez élevés puisqu'ils atteignent près de **98,5 % pour les AE et 99,57 % des CP disponibles**.

### Crédits ouverts et consommés sur le programme 149

(en euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	350 751 792	359 787 286
Total crédits consommés	345 524 295	358 267 843
Consommés / Ouverts	98,5 %	99,57 %

Source : commission des finances d'après le RAP annexé au présent projet de loi de règlement

La **situation financière de l'Office national des forêts (ONF)**, analysée précédemment par l'un de vos rapporteurs spéciaux<sup>1</sup>, s'est améliorée en 2011, au point de permettre un retour à l'équilibre, notamment grâce à une subvention exceptionnelle de 26 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux espèrent que la signature, le 19 octobre 2011 d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance couvrant la période 2012-2016 permettra à l'établissement de revenir durablement à l'équilibre sans nécessiter le versement de subventions spécifiques<sup>2</sup>.

## 2. Des résultats intermédiaires

La **moitié** des indicateurs du programme 149 présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision en 2011<sup>3</sup>, mais ils ne concernent que les objectifs 3 et 4, relatifs à l'extinction des feux de forêt d'une part et à la dynamisation de la gestion des forêts privées d'autre part. Et une lecture plus approfondie du rapport annuel de performances montre que, souvent, **les résultats s'appuient sur des données provisoires à partir desquelles ont été déduites des estimations.**

Pire, l'indicateur de l'objectif 1, qui concerne la récolte de bois commercialisée, n'est pas du tout renseigné.

Enfin, les indicateurs de l'objectif 2 consacré à la gestion des forêts relevant du régime forestier ne sont pas satisfaisants.

---

<sup>1</sup> 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 par Joël Bourdin : « L'ONF à la croisée des chemins », n° 54 (2009-2010).

<sup>2</sup> Pour mémoire, en 2010 l'office avait également 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 n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

<sup>3</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2011 Prévision PAP 2011 » et « 2011 Réalisation ».

### Indicateurs de performance du programme 149

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

Source : commission des finances d'après le RAP annexé au présent projet de loi de règlement

### C. LE 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**. Près de 275 millions d'euros de crédits de titre 2, soit environ 45 % de la totalité des crédits du programme, sont ainsi concentrés en 2011 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	598 805 343	599 138 277
Total crédits consommés	541 340 987	546 204 631
<i>Consommés / Ouverts</i>	<i>90 %</i>	<i>91 %</i>

Source : commission des finances d'après le RAP annexé au présent projet de loi de règlement

Alors que la loi de finances initiale avait prévu 504,85 millions d'euros d'AE et 509,48 millions d'euros de CP sur le programme, les crédits ouverts sur l'exercice 2011 **s'établissent au total à 598,80 millions d'euros en AE et 599 millions d'euros en CP**, soit une majoration respective de 18,6 % et 17,6 %. 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 2011 se situe ainsi à un niveau intermédiaire entre les ouvertures en gestion de l'ordre respectivement de 30 % et de 10 % constatées sur les exercices 2009 et 2010. Ce constat est

d'autant plus valable que les crédits n'ont été consommés, *in fine*, qu'à hauteur de 90 %.

## 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 2011, 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 38 %** des indicateurs du programme présentent des résultats **supérieurs ou égaux** à la prévision, 38 % affichent des résultats inférieurs et 25 % sont inexploitable<sup>1</sup>. Les résultats satisfaisants concernent le taux d'infection aux salmonelles des poules pondeuses et le coût unitaire des inspections sous démarche qualité alors que ceux qui sont inférieurs aux prévisions ressortent des non conformités dans l'utilisation des produits phytosanitaires et dans le respect des normes de santé publique vétérinaire, ainsi que du taux d'enfants bénéficiant de l'action « un fruit pour la récré ».

### Indicateurs de performance du programme 206

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	0	2	2
Objectif 2	1	0	0
Objectif 3	1	0	0
Objectif 4	1	1	0
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>%</b>	<b>38%</b>	<b>38%</b>	<b>25%</b>

Source : commission des finances d'après le RAP annexé au présent projet de loi de règlement

## D. LE 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.

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2011 Prévision PAP 2011 » et « 2011 Réalisation ».

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 2011, les crédits du programme se sont élevés à **744,36 millions d'euros en AE** et à **758 millions d'euros en CP**. Ils ont été **consommés respectivement à hauteur de 99,5 % et 99,6 %**. L'exécution est marquée par une **budgétisation au plus juste**, d'où des redéploiements internes qui témoignent d'une volonté d'optimiser l'utilisation des crédits disponibles.

### Crédits ouverts et consommés sur le programme 215

(en euros)

	AE	CP
Total crédits ouverts	744 359 388	757 845 830
Total crédits consommés	747 921 144	760 732 907
Consommés / Ouverts	99,5 %	99,6 %

Source : commission des finances d'après le RAP annexé au présent projet de loi de règlement

## 2. Une performance qui s'améliore

**Le programme 215 présente en 2011 des résultats légèrement meilleurs que ceux obtenus en 2009** : 55 % des indicateurs du programme<sup>1</sup> sont en effet supérieurs ou égaux à la prévision, contre 33 % en 2010 et 20 % en 2009. Les efforts fournis par le ministère dans la rationalisation de sa gestion sont indéniables ainsi que le montrent tout particulièrement les nombreux indicateurs du nouvel objectif 3 « Être une administration exemplaire », qui sont au nombre de 22. Ces données doivent, de plus, être mises en regard des objectifs souvent exigeants qui ont été fixés et sont donc difficiles à atteindre. En outre, la quasi absence d'indicateurs inexploitable est remarquable.

---

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2011 Prévision PAP 2011 » et « 2011 Réalisation » présentées dans le RAP.

### Indicateurs de performance du programme 215

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	2	0	0
Objectif 2	1	1	0
Objectif 3	12	9	1
Objectif 4	1	2	0
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>1</b>
<b>%</b>	<b>55%</b>	<b>41%</b>	<b>3%</b>

Source : commission des finances d'après le RAP annexé au présent projet de loi de règlement

### 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 destinés<sup>1</sup> 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. 2011 : TROISIÈME 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 impôts<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> L'un de vos rapporteurs spéciaux 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) fait par Joël Bourdin.

Pour la troisième année consécutive depuis sa création en 2006, le CAS-DAR n'a pas bénéficié en 2011 de recettes en exécution supérieures à la prévision de la loi de finances initiale (LFI). Pour les exercices précédents, vos rapporteurs spéciaux appelaient 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. Il était donc recommandé une utilisation plus optimale des crédits et/ou une baisse de la fraction du produit de la taxe affectée au CAS-DAR.

Les exécutions 2009, 2010 et 2011 conduisent à ne plus formuler cette recommandation, au moins temporairement. En effet, les recettes constatées sur le CAS-DAR en 2011 ont été inférieures de 110 000 euros aux prévisions de la LFI, et cet écart était de plus de 9 millions d'euros en 2010 et de 3 millions d'euros en 2009. La dégradation du chiffre d'affaires des exploitants agricoles en 2009, suivie d'une reprise depuis 2010, explique en grande partie cette 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	104,89	111,21	41,44
2011	110,50	110,44	108,38	40,30
2012 (prévision)	110,50			

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire adressé au ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt

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

Une fois de plus, est déplorée l'indigence de la justification au premier euro des deux programmes de la mission.

Pour le programme 775 qui représente 49,7 % des dépenses en CP en 2011, soit 53,86 millions d'euros sur un total de 108,38 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. Vos rapporteurs spéciaux réitèrent leurs 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 traditionnellement la Cour des Comptes dans ses notes d'exécution budgétaire concernant la mission, l'enjeu est de réorganiser le dispositif de subventions pour contrer la logique d'abonnement aux aides.

S'agissant du **programme 776** qui représente **50,3 % des dépenses en CP de la mission en 2011, soit 54,52 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**. Dans le cadre du programme 776, la **préconisation d'accroître la part des dépenses résultant de procédures d'appels à projets**, déjà formulée par vos rapporteurs spéciaux et qui fait écho à celle de la Cour des Comptes, est **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 2011, 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 et en 2011 pour devenir successivement le « *nombre d'engagements formalisés portant sur une démarche d'agriculture durable* » puis la « *part d'ETP consacrée aux 3 actions prioritaires du PNDAR contribuant directement au développement durable, par les organismes bénéficiaires du programme 775* ». Les comparaisons sont donc rendues délicates, surtout que les réalisations 2011 ne seront connues qu'à la fin mai 2012 d'après le RAP. Vos rapporteurs spéciaux déplorent une telle situation.

**Pour le programme 776**, l'indicateur unique se décompose en deux sous-indicateurs : le premier 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 et le second sur la « *part des financements portant principalement sur des problématiques de développement durable pour la compétitivité de l'agriculture* ». Au regard des cibles, **les résultats visés ne sont pas atteints et seraient même en baisse pour le premier sous-indicateur**. Toutefois, d'après le RAP, cette contre-performance s'expliquerait par l'établissement de critères plus restrictifs pour définir les liens avec les RMT.

Au total, le dispositif de performance de la mission « Développement agricole et rural » apparaît encore et toujours **pauvre et perfectible**. Vos rapporteurs spéciaux regrettent 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 au ministère dès la loi de règlement pour 2009.

**MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »,  
ET COMPTES SPÉCIAUX « PRÊTS À DES ETATS  
ÉTRANGERS » ET « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA  
FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE  
CHANGEMENT CLIMATIQUE »**

**MM. Yvon Collin et Fabienne Keller, rapporteurs spéciaux**

<b>I. LA MISSION « AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT »</b> .....	42
<b>A. LES OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXERCICE</b> .....	43
1. <i>Les données budgétaires globales : un résultat toujours éloigné de l'objectif visant à consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement</i> .....	43
2. <i>Les restes à payer : un facteur de rigidité de la dépense</i> .....	46
3. <i>Une mesure de la performance en progrès, mais perfectible</i> .....	46
<b>B. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	47
1. <i>Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » (1,18 milliard d'euros en CP)</i> .....	47
2. <i>Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (2,09 milliards d'euros en CP)</i> .....	48
3. <i>Le programme 301 « Développement solidaire et migrations » (27,7 millions d'euros en CP)</i> .....	49
<b>II. LES COMPTES SPÉCIAUX « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » ET « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »</b> .....	50
<b>A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »</b> .....	50
1. <i>Un compte déficitaire de 6,79 milliards d'euros en raison du prêt à la Grèce</i> .....	50
2. <i>Les dépenses et recettes des quatre programmes</i> .....	52
<b>B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »</b> .....	55

## **I. 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, la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances et le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration du ministère de l'intérieur.

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), rattaché au ministère de l'intérieur. 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.

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

- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » représente à lui seul 54 % des AE et 63 % des CP consommés en 2011 ;

- le programme 110 « Aide économique et financière au développement » correspond à 45,5 % des AE et 36 % des CP ;

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

## **A. LES OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'EXERCICE**

### **1. Les données budgétaire globales : un résultat toujours éloigné de l'objectif visant à consacrer 0,7 % du revenu national brut à l'aide publique au développement**

#### *a) La France n'est plus que le quatrième donateur d'aide publique au développement*

Avec **9,3 milliards d'euros** d'aide publique au développement (APD) en 2011 selon les données de l'OCDE, la France a été le **quatrième donateur** mondial en volume, après les Etats-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Elle est en recul **de deux places depuis 2009**.

**Alors que** l'ancien Président de la République avait réaffirmé **l'engagement de notre pays de consacrer 0,7 % du revenu national brut (RNB) à l'aide au développement d'ici 2015, la dotation globale de l'APD (mission APD comprise) a diminué à 0,46 % du RNB**. Elle s'élevait encore à 0,50 % du RNB en 2010, en dessous de **l'objectif intermédiaire de 0,56 % du RNB** qui avait été fixé pour cette année.

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, dont on peut toutefois regretter qu'elles n'aient pas eu une traduction financière :

- 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.

#### *b) Une part mineure de l'APD française logée au sein de la mission*

**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, la bonification des prêts outre-mer et les dépenses engagées au titre du sarcophage de la centrale nucléaire de Tchernobyl.

*c) Des taux de consommation satisfaisants*

En loi de finances initiale pour 2011 (LFI 2011), les crédits de la mission APD s'élevaient à 4,575 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), et à 3,334 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

**Les crédits consommés en 2011 ont atteint 5,031 milliards d'euros en AE et 3,297 milliards d'euros en CP**, soit des taux de consommation respectivement de 110 % en AE et 99 % en CP.

Par rapport à l'exercice 2010, les crédits consommés en 2011 ont baissé de 7 % en CP et augmenté de 61 % en AE, ce qui reflète le calendrier de reconstitution des dotations aux banques multilatérales de développement et aux fonds multilatéraux. De manière générale, **les engagements internationaux de la France se traduisent par une part élevée des dépenses obligatoires ou inéluctables**, réduisant d'autant les marges de manœuvre budgétaires du Gouvernement.

En vue d'améliorer la visibilité de ces engagements internationaux, la Cour des comptes recommande de **développer des outils annuels de prévision sur les montants des contributions à verser**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Mission « Aide publique au développement ».

**Crédits consommés en 2011 de la mission « Aide publique au développement »**

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2011		Consommation 2011		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 »	2 492 (54,4 %)	1 170 (35,1 %)	2 289 (45,5 %)	1 183 (35,9 %)	0	0
209 - « Solidarité à l'égard des pays en développement »	2 053 (44,9 %)	2 134 (64,0 %)	2 724 (54,1 %)	2 087 (63,3 %)	215*	2 386*
301 - « Migrations et développement solidaire »	30 (0,7 %)	30 (0,9 %)	19 (0,4 %)	28 (0,8 %)	0	0
<b>Total mission APD</b>	<b>4 575</b>	<b>3 334</b>	<b>5 032</b>	<b>3 297</b>	<b>221</b>	<b>2 544</b>

\* En exécution.

Source : RAP de la mission « Aide publique au développement » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011

*d) Une part toujours prépondérante de l'aide multilatérale*

**La dépense multilatérale reste davantage prépondérante pour les deux programmes 209 et 110.** Toutefois, un rééquilibrage s'est opéré en 2011 sur le programme 209 où l'aide bilatérale a progressé de 12 % en AE et 14 % en CP, alors que l'aide multilatérale relevant de ce programme a diminué de 20 % en AE et augmenté de 1 % en CP.

La baisse des aides multilatérales concerne principalement la francophonie et les contributions volontaires aux Nations Unies. Ce rééquilibrage est toutefois en partie optique, puisque la hausse de la part de l'aide bilatérale traduit la budgétisation des dons-projets de l'Agence française de développement (AFD). **L'aide bilatérale doit être privilégiée, dans la mesure où elle apporte une plus grande visibilité à l'APD française.**

*e) L'analyse des crédits par titre*

Les programmes 110, 209 et 301 se caractérisent par la **part prépondérante des dépenses d'intervention (titre 6)** qui représentent 96 % des dépenses de la mission.

En cours de gestion 2011, des crédits ont été transférés du titre 6 au titre 7 (opérations financières), à hauteur de 1,9 milliard d'euros en AE et de 514 millions d'euros en CP. Ce transfert a été bienvenu au regard de la nature des ces crédits, consistant en des contributions aux fonds multilatéraux pour l'octroi de prêts et de dons.

Les **dépenses de personnel (titre 2), concentrées sur le seul programme 209**, ont quant à elles été limitées à **215 millions d'euros**, traduisant une non-réalisation du plafond d'emplois (**2 386 ETPT, soit - 131 ETPT par rapport au plafond d'emplois 2011**). Mais cette différence s'explique principalement par des mesures de transfert et la correction d'une erreur technique (à hauteur de 19 ETPT).

## **2. Les restes à payer : un facteur de rigidité de la dépense**

Les programmes 209 et 110 sont caractérisés par **l'importance des restes à payer, correspondant au solde des engagements non couverts par des crédits de paiement**.

Sur le programme 209, les restes à payer atteignent 1,027 milliard d'euros fin 2011, correspondant principalement à des dons-projets de l'Agence française de développement (0,82 milliard d'euros), mais aussi à des opérations encore en cours d'engagement, comme à Haïti (19,6 millions d'euros), comme l'avait noté votre rapporteur spécial Yvon Collin lors de sa mission de contrôle budgétaire dans l'Etat caraïbe, et dont les observations figurent en annexe du rapport spécial sur l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 2012.

Les restes à payer les plus importants figurent au programme 110. Ils s'élèvent à 6,32 milliards d'euros en CP fin 2011, et devraient diminuer à 5,68 milliards d'euros fin 2012. Il s'agit principalement des bonifications à des Etats étrangers (2,2 milliards d'euros fin 2012) et de contributions aux organisations internationales (comme le FMI).

Sans traduire une sous-budgétisation, cette situation tend à rigidifier le budget français au titre de l'APD 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, ainsi que l'a observé la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire<sup>1</sup>.

Toujours en ce qui concerne la gestion, des difficultés sont nées du **basculement dans l'outil informatique Chorus des opérations du Fonds de solidarité prioritaire (FSP)**, qui est l'instrument d'aide à projets du ministère des affaires étrangères et européennes. Le changement de système informatique a entraîné à la fois des annulations et un report élevé d'AE (à hauteur de 100 millions d'euros).

## **3. Une mesure de la performance en progrès, mais perfectible**

Même si l'APD se prête mal à la définition d'objectifs et d'indicateurs de performance, surtout pour l'action multilatérale au sein de laquelle il est difficile d'isoler l'influence réelle de la France dans les choix opérés, **les indicateurs de la mission mériteraient d'être davantage orientés**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Mission « Aide publique au développement ».

**vers les résultats des politiques publiques menées.** Par exemple, les débats sur la gestion du Fonds mondial Sida, qui reçoit 70 % de la contribution multilatérale du programme 209, n'apparaissent pas dans les objectifs et indicateurs de performance du programme.

Si une simplification et une harmonisation des indicateurs des programmes 110 et 209 doit s'achever cette année à l'occasion de la publication du projet annuel de performances 2013, ces indicateurs reflètent toujours davantage l'activité que la performance de la politique d'aide publique au développement.

Ces informations pourraient être complétées par un tableau de bord de la présence française dans les institutions multilatérales.

## ***B. LES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES***

### **1. Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » (1,18 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 2011 **2 459,8 millions d'euros en AE et 1 182,7 millions d'euros en CP**, soit des taux de consommation des crédits de 95 % en AE et 96 % en CP s'agissant des crédits disponibles, et de 98 % en AE et 101 % en CP pour les crédits ouverts en loi de finances initiale. Les taux de consommation des crédits disponibles sont en progression par rapport à 2010 – notamment pour les AE, où ce taux a augmenté de 86 % en 2010 à 95 % en 2011.

Le contrôle budgétaire et comptable ministériel a émis une **réserve sur la soutenabilité du programme**, du fait d'une affectation de la réserve à des dépenses obligatoires ou inéluctables, portant en particulier sur des engagements internationaux de la France au profit, notamment, d'organismes multilatéraux.

En touchant à la reconstitution de fonds multilatéraux, les réductions de dépenses ont réduit l'influence de notre pays dans ces enceintes. En particulier, la contribution de la France à l'Agence internationale de développement s'élève à 1,695 milliard d'euros sur la période 2012-2014, soit une baisse de 5,6 % de sa contribution par rapport à la période précédente.

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

- la part des ressources subventionnées des **banques multilatérales de développement** et des fonds multilatéraux affectées aux zones géographiques prioritaires n'était en 2011 que de 47,3 % pour les pays de l'Afrique subsaharienne et de 54,8 % pour les pays les moins avancés (PMA), en nette baisse par rapport à 2010 (respectivement, 56,6 % et 58,4 %) ;

- 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 85 % en 2011, pour une prévision de 80 %, en raison notamment des aides budgétaires exceptionnelles de 17 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 2011, respectivement, de 77 % et 82 %, pour des prévisions de 79 % et 80 % ;

- enfin, 80 % 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, soit un résultat conforme à la prévision mais inférieur à celui de 2010 (81 %).

## **2. Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (2,09 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 2011 **2,726 milliards d'euros en AE et 2,087 milliards d'euros en CP** (dont 215 millions d'euros de dépenses de personnel de titre 2), soit des taux de consommation des crédits de 96 % en AE et 99 % en CP s'agissant des crédits disponibles, et de 132 % en AE et 97,8 % en CP pour les crédits ouverts en loi de finances initiale.

S'agissant des **AE**, les **crédits de la LFI 2011** (soit 2,053 milliards d'euros) ont été **abondés à hauteur de 887 millions d'euros** par la quatrième loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, dans le cadre de la reconstitution des AE correspondant aux engagements de l'Agence française de développement. Il s'agit d'une **opération purement comptable**, pour l'inscription de projets déjà en cours de l'AFD, afin de mettre en conformité la comptabilité de l'Etat avec celle de l'AFD. Au total, les AE correspondant aux engagements de l'AFD ont atteint 1,06 milliard d'euros, alors que les CP au titre de ces mêmes engagements s'élèvent à 417,43 millions d'euros.

**Deux postes de dépenses concentrent 52,7 % de l'APD** engagée par le ministère des affaires étrangères et européennes dans le programme 209 : le Fonds mondial de la santé et le Fonds européen de développement (FED), pour lesquels les contributions de la France s'élèvent respectivement, et en moyenne annuelle sur trois ans (2009-2011), à 300 millions et 800 millions d'euros.

La baisse de la contribution française au FED en 2011 (686 millions d'euros, contre 909 millions en 2010) a permis des redéploiements au profit du fonds d'urgence humanitaire, à hauteur de 20 millions d'euros, pour faire face à la situation d'urgence alimentaire dans la corne de l'Afrique, et du Fonds

pour l'environnement mondial (à hauteur de 42 millions d'euros en AE et 29 millions d'euros en CP).

Parmi les performances du programme 209, on notera en particulier que **59,3 % des subventions du programme mises en œuvre par l'AFD ont été consacrées à l'Afrique subsaharienne**. Ce chiffre est pratiquement identique à celui de 2010 et très en-deçà de la prévision cible pour 2011 (80 %), ce qui traduit l'**insuffisante prise en compte de la priorité accordée à l'Afrique subsaharienne**.

De même, la part relative de l'Afrique dans l'APD européenne reste inférieure aux engagements souscrits par l'Union européenne, n'atteignant que 37 % selon les données provisoires relatives à l'année 2011. Les variations conjoncturelles n'expliquent qu'en partie ce bilan, qu'aggravent les difficultés spécifiques de mise en œuvre de l'aide en Afrique.

### **3. Le programme 301 « Développement solidaire et migrations » (27,7 millions d'euros en CP)**

La consommation de crédits du programme 301 s'est élevée en 2011 à **23,06 millions d'euros pour les AE et 27,68 millions d'euros pour les CP**, soit des taux de consommation des crédits de 86 % en AE et 99 % en CP s'agissant des crédits disponibles, et de 79 % en AE et de 93 % en CP pour les crédits ouverts en loi de finances initiale.

Cette sous-consommation des crédits, chronique, traduit une surbudgétisation en loi de finances initiale.

Cette sous-consommation est liée aux retards pris dans la conclusion d'accords de gestion concertée de flux migratoires et de développement solidaire, dont la signature conditionne le versement d'aides dans le cadre du programme 301. Aucun des sept accords prévus en 2011 n'a été signé.

Les objectifs et indicateurs, mesurant notamment le nombre d'accords de gestions concertés qui sont conclus, ne relèvent pas de la mesure de la performance.

## II. LES COMPTES SPÉCIAUX « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS » ET « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »

### A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS »

#### 1. Un compte déficitaire de 6,79 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) Une gestion plus conforme à la LOLF

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).

Suite aux recommandations de la Cour des comptes, **la transparence de la gestion du compte a été améliorée** : chaque décision de rééchelonnement de dette fait désormais l'objet d'une publication au Journal officiel, et une autorisation annuelle (et non plus bisannuelle) du montant plafonné de remises de dettes (correspondant aux pertes probables) figure à présent dans la loi de finances initiale.

Toutefois, **la justification des crédits au premier euro** reste lacunaire, ne permettant notamment pas de mesurer les conséquences pluriannuelles des accords de prêts conclus avec les Etats étrangers.

Par ailleurs, le programme 853 ne comporte pas d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Enfin, dans son analyse de l'exécution 2011<sup>1</sup>, la Cour des comptes préconise d'inclure dans les documents budgétaires une information sur la part française réalisée dans les projets financés sur la Réserve pays émergents (RPE) au programme 851.

*b) Le solde du compte*

En 2011, le compte « Prêts à des Etats étrangers » a enregistré un **solde déficitaire de -6,790 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), légèrement négatif en 2009 (- 108 millions d'euros) et nettement négatif en 2010 (- 4,156 milliards d'euros), année de création de la quatrième section retraçant le prêt à la Grèce.

Sans ce prêt, le solde du compte serait positif de 149,7 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Compte de concours financiers « Prêts à des Etats étrangers ».

**Equilibre du compte « Prêts à des Etats étrangers » en 2011 (en exécution)**

(en millions d'euros)

Sections	Recettes	Dépenses (CP)	Solde	AE
Section n° 1 (programme 851) <b>Prêts de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructure</b>	446,3	288,0	+ 158,3	169,8
Section n° 2 (programme 852) <b>Prêts pour consolidation de dettes envers la France</b>	222,3	216,8	+ 5,5	212,0
Section n° 3 (programme 853) <b>Prêts à l'Agence française de développement</b>	148,6	162,4	- 13,8	379,7
Section n° 4 (programme 854) <b>Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro</b>		6 940,0	- 6 940,0	0
<b>Total</b>	<b>817,2</b>	<b>7 607,2</b>	<b>- 6 790,0</b>	<b>761,5</b>

Source : RAP de la mission « Prêts à des Etats étrangers » annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011

**Les dépenses se sont élevées à 761,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 7,607 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).**

Les recettes se sont élevées à 817,2 millions d'euros en 2011, soit 173,2 millions d'euros au dessus de la prévision initial (644 millions d'euros)<sup>1</sup>.

## 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 350 millions d'euros de CP étaient prévus en LFI pour 2011 pour ce programme.

**La consommation d'AE s'est élevée en 2011 à 169,85 millions d'euros.** Cette **sous-réalisation** traduit la signature de seulement quatre nouveaux protocoles financiers en 2011, pour un centre de soins (traumatologie, orthopédie) à Oulan-Bator (5 millions d'euros), la livraison de 46 ponts métalliques au Sri Lanka (22 millions d'euros), la fourniture de

<sup>1</sup> 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).

remontées mécaniques pour la station géorgienne de Mestia (18 millions d'euros) et un lot d'opérations de génie civil pour le métro de Belgrade (80 millions d'euros).

Pour expliquer la consommation de seulement 43 % des crédits ouverts en AE, la direction générale du Trésor invoque :

- la réticence des Etats à s'engager dans des opérations de prêt, compte tenu du contexte financier international incertain,

- le report de projets au Maghreb (notamment, le projet de réseau ferré rapide de Tunis, pour lequel la participation française pourrait s'élever à 330 millions d'euros, et dont le site a été visité par votre rapporteure spéciale Fabienne Keller le 25 juin 2012),

- le retard pris dans la signature de protocoles financiers avec l'Indonésie.

Ces explications, conjoncturelles, ne sont pas entièrement satisfaisantes, car la sous-consommation des AE correspond à une situation durable. Des reports dans la signature de conventions devraient en effet se traduire, à moyen terme, par des taux plus élevés de consommation des crédits.

En revanche, **la consommation de CP s'est élevée à 288 millions d'euros**, soit un **taux plus satisfaisant de consommation des crédits (82 %)**.

Les principaux tirages effectués en 2011 concernent le métro du Caire (97 millions d'euros), le tramway de Rabat (42 millions d'euros), le TGV et le tramway de Casablanca (68,5 millions d'euros), la fourniture de matériel roulant ferroviaire et des mesures d'accompagnement des PME-PMI en Tunisie (respectivement, 13,2 millions d'euros et 4,7 millions d'euros), un microsatellite d'observation au Vietnam (20,5 millions d'euros) et des projets d'assainissement et des projets ferroviaires au Sri Lanka (20 millions d'euros).

**Les recettes du programme 851 se sont élevées à 446,3 millions d'euros** en 2011 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. Le **dépassement de la prévision figurant en LFI 2011 (à hauteur de 20,3 millions d'euros)** correspond à des remboursements anticipés du Mexique (17 millions d'euros) et de la Chine (1,5 million d'euros), ainsi qu'à un effet favorable des variations de change.

*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 156 millions d'euros en AE et en CP, après une réévaluation de la créance sur la dette de la République démocratique du Congo.

Après mise à jour des prévisions de dépenses, la dotation en LFI a été revue à la hausse de 55,8 millions d'euros en AE (et 60,8 millions d'euros en CP) par la loi de finances rectificative (LFR) du 2 novembre 2011. Les crédits budgétaires à hauteur de 55,8 millions d'euros ont été ouverts

en deux temps, par la LFR du 2 novembre 2011 (50 millions d'euros en AE et en CP) et la LFR du 28 décembre 2011 (5,8 millions d'euros en AE et 10 millions d'euros en CP). Correspondant à un refinancement de dette, l'opération a été neutre pour le budget de l'Etat, grâce à l'inscription de 50 millions d'euros en recettes.

Compte tenu des ajustements opérés en LFR, les crédits disponibles ont été intégralement consommés, à hauteur de 212 millions d'euros en AE et 217 millions d'euros en CP.

Les recettes 2011 (soit 222 millions d'euros) se répartissent entre des recettes directes de gestion (46 millions d'euros) et des refinancements, provenant des créances de la République démocratique du Congo (176 millions d'euros).

Au final, cette section du compte « Prêts à des Etats étrangers » a présenté, en exécution, un **excédent de 5,5 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 380 millions d'euros en AE et de 232 millions d'euros en CP dans la loi de finances initiale pour 2011.

**La consommation d'AE, qui s'est élevée pratiquement au montant prévu (379,71 millions d'euros)**, correspond à la couverture partielle de prêts souverains de l'AFD aux pays en développement pour plus de 334 millions d'euros et à celle de prêts non souverains pour plus de 45 millions d'euros.

**La consommation de CP s'élève à 162 millions d'euros en 2011** et correspond à la couverture de prêts souverains pour 97 millions d'euros et à celle de prêts non souverains pour 65 millions d'euros, octroyés par l'AFD, conjointement à des bonifications d'intérêts relevant du programme 110 de la mission « Aide publique au développement ».

La **sous-exécution** constatée (70 %) traduit des retards dans la négociation de certains accords de prêts, ainsi qu'une réforme des procédures comptables entre l'AFD et l'Etat. En effet, les décaissements sont interrompus lorsque le solde disponible dans les comptes de l'AFD dépasse 20 % du plafond annuel des CP.

**Les recettes du programme 853** s'élèvent à 148,6 millions d'euros en 2011 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 »*

S'agissant du programme 854, aux termes de l'accord avec les créanciers **l'engagement de la France envers la Grèce doit atteindre 16,774 milliards d'euros**.

La LFI 2011 a ouvert 6,143 milliards d'euros en CP. La LFR a abondé ces sommes de 1,51 milliard d'euros pour tenir compte, d'une part, du report de décembre 2010 à janvier 2011 d'une tranche de versement et, d'autre part et dans une moindre mesure, de l'impact de la réévaluation à la hausse des participations des autres Etats membres suite au retrait de l'Irlande du dispositif (0,1 milliard d'euros d'impact pour la France).

En réalisation, la participation de la France a été de 6,94 milliards d'euros en 2011, portant le total des versements, depuis le début du programme en 2010, à 11,39 milliards d'euros fin 2011.

La dernière tranche de prêt de l'année 2011 qui devait être versée en décembre, évaluée à 800 millions d'euros, a été reportée sur 2012 mais ne sera pas exécutée. En effet, dans le cadre du nouveau programme d'assistance financière à la Grèce conclu en mars 2012, il a été décidé une intervention du Fonds européen de stabilité financière (FESF).

Les recettes de cette section proviendront des remboursements en capital effectués par la Grèce, prévus à partir de 2020.

***B. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE LA FORÊT DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE »***

Les opérations inscrites au compte d'affection spéciale « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » doivent être financées par les **recettes issues de la vente de quotas carbone de l'Etat**, appelées unités de quantités attribuées (UQA).

**En l'absence de telles recettes, les dépenses prévues** en 2011 dans le cadre de la contribution française au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) **ont relevé du programme 110** de la mission « Aide publique au développement ».

Dans ses modalités, **ce choix déroge à la règle budgétaire de spécialité des crédits**, tout en posant la question de l'existence d'un compte d'affection spéciale dont les ressources sont différées. La **régularité** de l'opération est également discutable, puisque les dépenses au profit du FEM ont un caractère obligatoire alors que les recettes sont aléatoires.

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

### **M. Philippe Marini, rapporteur spécial**

<b>I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2011 RESPECTUEUSE DE LA LOI DE FINANCES MAIS UNE AUGMENTATION DE LA DEPENSE FISCALE .....</b>	<b>57</b>
A. UN RESPECT DES PLAFONDS FIXÉS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	57
B. UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CRÉDITS OUVERTS .....	58
C. UNE DÉPENSE FISCALE MAL EVALUÉE .....	58
<b>II. DES PROGRAMMES DONT LA GESTION S'AMÉLIORE GLOBALEMENT .....</b>	<b>60</b>
A. UN PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI SOUFFRE D'UNE MÉDIOCRE ANALYSE DE SA PERFORMANCE .....	60
1. <i>Une consommation budgétaire respectée</i> .....	61
2. <i>Une mesure de la performance non optimale</i> .....	63
B. UN PROGRAMME 169 « RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT » QUI POURSUIT UNE CONTRACTION MODÉRÉE.....	64
1. <i>Une prévision budgétaire globalement respectée</i> .....	64
2. <i>Une performance qui s'améliore</i> .....	66
C. UN PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » QUI AMÉLIORE SA PRÉVISIBILITÉ MAIS QUI RESTE PERFECTIBLE .....	68
1. <i>Une budgétisation qui s'est améliorée en tirant les leçons du passé</i> .....	68
2. <i>Un indicateur de performance toujours critiquable</i> .....	69

## I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2011 RESPECTUEUSE DE LA LOI DE FINANCES MAIS UNE AUGMENTATION DE LA DEPENSE FISCALE

La mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » regroupe trois programmes de poids budgétaires différents. Les programmes **167 « Liens entre la nation et son armée »** et **169 « 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

La loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, a poursuivi la diminution progressive, sur trois ans, des plafonds alloués à la mission « **Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation** » prenant, en particulier, en considération **l'évolution de la démographie** de cette mission.

#### Plafonds des dépenses pour les années 2011-2013

(en milliards d'euros)

Année	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)			Dont contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
<i>Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation »</i>	3,33	3,21	3,11	3,33	3,21	3,11	0,04	0,04	0,04

Source : article 6 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques

L'exécution 2011 du budget, tant en autorisation d'engagements (AE) qu'en crédits de paiement (CP), montre une poursuite du constat fait pour les deux précédents exercices, à savoir des crédits qui évoluent conformément au budget triennal voté. L'exécution 2011 fait apparaître un montant de **3,246 milliards d'euros** en AE et une dépense en CP de **3,255 milliards d'euros**. Pour la deuxième année consécutive, les plafonds sont ainsi respectés et la **pente décroissante est poursuivie**.

Il faut noter que, 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 »** respecte la programmation pour la première fois depuis deux ans ce qui constitue un **effort notable de prévisibilité**.

### **B. UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CRÉDITS OUVERTS**

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

(en millions d'euros)

Programme	LFI 2011		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 167</b>	127,4	134,3	126,8	133,3	123,4	132,6	96,9 %	99,7 %
<b>Programme 169</b>	3 070,2	3 070,2	3 051,7	3 051,7	3 016,5	3 016,5	98,8 %	98,8 %
<b>Programme 158</b>	115,6	115,0	107,4	106,8	106,0	106,2	98,7 %	99,4 %

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

Les chiffres de consommation des crédits laissent apparaître, comme l'année passée, un **taux très satisfaisant de réalisation**. De plus, la consommation des crédits au regard des **prévisions initiales** en loi de finances s'est améliorée, en particulier pour le programme 158.

Prise dans son ensemble, la mission est exécutée dans des conditions qui témoignent d'une **bonne prévision budgétaire initiale**.

### **C. UNE DÉPENSE FISCALE MAL ÉVALUÉE**

Les dépenses fiscales inscrites pour 2011 totalisent un montant **actualisé de 467 millions d'euros pour une prévision de 430 millions** soit un défaut de prévision significatif. Par ailleurs, alors que les données pour 2010 du rapport annuel de performances pour 2010 faisaient apparaître une légère baisse de ces dépenses à 430 millions contre 445 en 2009, les chiffres définitifs de l'exercice 2010 présentés dans le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement (RAP) pour 2011 font apparaître au contraire une **dépense fiscale en hausse** en 2010 de plus 2,9 % et qui s'établit définitivement à **458 millions d'euros**.

Pour 2011, il faut donc regarder avec prudence les chiffres actualisés fournis qui montrent un **dérapiage** de la dépense fiscale de **37 millions d'euros** par rapport aux prévisions et s'interroger sur la possibilité que celui-ci soit **supérieur aux 8,6 % constatés**.

Trois types de dépenses fiscales sur les six que comporte cette mission contribuent principalement au seul programme concerné, le

**programme 169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » :**

- l'exonération de l'impôt sur le revenu 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 2011, 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 **230 millions d'euros**, pour une prévision de 195 millions. Elle porte ainsi l'essentiel du défaut de prévision constaté pour 2011 ;

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

Cette dépense, initialement estimée à 35 millions d'euros, a été actualisée à **37 millions**.

La Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes pour 2011, estime que, dans la mesure où les rentes, pensions et indemnités liés au **programme 158 « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale »** sont exonérées de l'impôt sur le revenu, les **dépenses fiscales correspondantes devraient figurer** dans les documents budgétaires. Il semblerait qu'actuellement l'imputation soit faite sur le programme 169 sans distinction. La Cour profite de cette remarque pour suggérer, de façon plus générale, une **meilleure estimation et explicitation des modalités des dépenses fiscales**.

Votre rapporteur spécial **appuie le vœu formulé par la Cour des comptes** d'une **meilleure transparence** tant dans l'imputation que dans la construction des estimations de dépenses fiscales. Il avait déjà pointé dans son rapport sur la loi de finances pour 2012<sup>1</sup> une **tendance haussière** de la dépense fiscale d'un budget pourtant en constante diminution.

Par ailleurs il faut s'interroger, pour aller dans le sens des remarques de la Cour des comptes, sur le fait qu'est inscrite au titre du programme 169 l'exonération d'impôt sur le revenu de l'allocation de reconnaissance servie aux anciens membres des formations supplétives de l'armée française en Algérie alors que cette allocation est portée par le programme 177 **« Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Ville et logement »**. Aucune dépense fiscale n'apparaissant au titre

---

<sup>1</sup> Tome III – Annexe 5 du rapport sur la loi de finances pour 2012, n° 107 (2011-2012).

de cette mission, votre rapporteur spécial ne peut que regretter **un évident manque de cohérence** du traitement de cette question.

Ainsi, alors que l'année passée semblait amorcer une légère baisse<sup>1</sup> de la dépense fiscale, on observe au final, comme cela a déjà été indiqué à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale pour 2012, un **phénomène inverse**. Sur les quatre dernières années, on constate **une augmentation régulière de la dépense fiscale**.

### Évolution de la relation dépenses budgétaire / dépense fiscale 2008-2011

(en millions d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011
<b>Crédits de paiement consommés</b>	3 591,8	3 467,2	3 423,2	3 255,4
<b>Dépense fiscale définitive</b> (actualisée pour 2011)	420	445	458	467
<b>Part de la dépense fiscale sur la dépense budgétaire</b>	11,7 %	12,8 %	13,4 %	14,3 %

Source : commission des finances

Le principal enseignement de l'observation de l'évolution de la dépense fiscale sur les quatre dernières années est que **sa part par rapport à l'ensemble des crédits consommés pour cette mission croît régulièrement**. Ce rapport a ainsi gagné près de **trois points** entre 2008 et 2011, passant de **11,7 % à 14,3 %**.

## II. DES PROGRAMMES DONT LA GESTION S'AMÉLIORE GLOBALEMENT

### A. UN PROGRAMME 167 « LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE » QUI SOUFFRE D'UNE MÉDIOCRE ANALYSE DE SA PERFORMANCE

Le rééquilibrage entre l'**action 1 « Journée défense et citoyenneté »** - 90,5 % des CP du programme en 2011 – et l'**action 2 « Politique de mémoire »** se poursuit au profit de cette dernière.

---

<sup>1</sup> Le rapport annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de règlement comporte un chiffrage de la dépense fiscale directement liée à la mission. Cependant, les données fournies pour l'année n-1 ne sont qu'une actualisation du chiffrage contenu dans la loi de finances initiale. Un chiffrage définitif de la dépense fiscale de l'année n-2 est donné, ce qui explique le décalage dans l'analyse qui peut être faite.

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

(en millions d'euros)

Programme / actions	LFI 2011		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits votés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 167</b>	127,4	134,3	126,8	133,3	123,4	132,6	96,8 %	98,7 %
<i>action 1</i>	115,6	122,6	-	-	110,7	120,0	95,7 %	97,9 %
<i>action 2</i>	11,8	11,7	-	-	12,7	12,6	107,6 %	107,7 %

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

### 1. Une consommation budgétaire respectée

L'analyse des **134,3 millions d'euros** prévus en loi de finances initiale en CP pour une consommation de **132,6 millions** en 2011 révèle une bonne prévision budgétaire du programme qui, cependant, masque des écarts marginaux de prévision pour les deux actions.

Cette bonne prévision budgétaire marque une amélioration par rapport à l'année passée. En effet, **l'action 2 « Politique de mémoire »** avait consommé en 2010 **plus 47,3 % de crédits** en CP par rapport aux crédits votés. En 2011, le manque de financement par rapport à la prévision initiale ne sera que de **900 000 euros** soit **7,7 %** des crédits initialement prévus.

En outre, ce programme a reçu de la mission « **Défense** » un **abondement de 30 millions d'euros** – en **baisse de 56 %** par rapport à 2010 – portant le total des crédits consommés à **162,6 millions d'euros**.

#### *a) Des plafonds d'emplois qui ne peuvent être atteints*

**L'action 1 « Journée défense et citoyenneté » est marquée par la poursuite du projet de réforme du service national qui doit s'achever en 2012.** Les dépenses de personnels y occupent toujours une place prépondérante puisqu'elles forment **99,5 millions d'euros** sur les **120 millions d'euros** consommés de l'action en CP, soit près de 83 % des dépenses.

Au total les dépenses de personnel pour l'ensemble du programme se montent à **100,2 millions d'euros** pour une prévision de 100,9 millions. Cette exécution proche de la prévision initiale doit être **nuancée** au regard de l'exécution du plafond d'emploi.

Ainsi, alors que le projet de loi de finances était construit sur un effectif demandé en 2011 de **2 113 ETPT**, la réalisation aura été finalement, après transferts en gestion, de **1 938 ETPT** soit un écart de prévision de 175 ETPT.

La baisse plus importante que prévu des effectifs entre 2010 et 2011 ne trouve **pas de traduction budgétaire** manifeste par le **jeu de l'évolution**

**différenciée des catégories** de personnels. En effet, alors que, par rapport aux prévisions, les personnels de catégories A voient leur effectif augmenter de 20 postes, parallèlement celui des catégories C baisse de 150. Ainsi, on constate cette année encore une **faiblesse dans la prévision des effectifs**. Dès lors le **plafond d'emploi**, comme le souligne la Cour des comptes, **ne peut être consommé**, la dotation budgétaire initialement prévue ne permettant pas de supporter un tel plafond.

*b) Une action « Politique de mémoire » dont la gestion s'améliore mais qui reste perfectible*

Cette année, comme en 2009 et 2010, votre rapporteur spécial est conduit à **constater un défaut de prévision** sur cette action. La ventilation interne de crédits en provenance de l'action 1 à hauteur de 0,93 million d'euros permet de satisfaire le besoin budgétaire. Votre rapporteur spécial souligne une amélioration de la prévision globale de l'action. Cependant, dans le détail, on constate que le financement de subventions et dotations a connu un **dérapage de 40 %**.

Ainsi, pour une prévision de **6,86 millions d'euros en CP** des crédits destinés aux « Subventions et transferts », la réalisation aura été de **9,62 millions**.

Cette consommation supplémentaire est compensée en partie en interne par plusieurs sous-consommations. Il s'agit des crédits destinés aux commémorations à hauteur de 0,8 million et ceux destinés à la rénovation et l'entretien des sépultures de guerre pour environ 1 million.

Le jugement de votre rapporteur spécial sur la consommation de crédits de l'opération budgétaire « **Actions de mémoire** », qui porte le financement des **commémorations**, rejoint sa précédente analyse sur le défaut de prévision regrettable de commémorations qui semblent pourtant aisément prévisibles. La justification de la moindre consommation de 0,8 million mentionnée dans le RAP sonne comme un aveu de la **faiblesse de cette prévision**. Il est ainsi écrit que « *la consommation pour l'opération budgétaire a été très sensiblement inférieure à la dotation (...) le calendrier des cérémonies de 2011, en effet, n'a pas compté d'événements de l'ampleur de ceux de 2009 ou 2010* ».

Votre rapporteur spécial, qui consacre actuellement un contrôle à la rénovation des sépultures dans le cadre des commémorations de la Première guerre mondiale, reviendra, en marge du prochain rapport sur la loi de finances pour 2013, sur cette question et analysera globalement les mouvements intervenus sur cet objectif « **Création et entretien des lieux de mémoire** ». Dans le cadre des comptes pour 2011, il observe, tout en reconnaissant le caractère utile des bénéficiaires des dotations et subventions accordées, que **ceci ne peut suffire à justifier un tel dérapage de l'opération budgétaire « Subventions et transferts »**.

## 2. Une mesure de la performance non optimale

Par delà le respect global de la prévision budgétaire, votre rapporteur spécial estime que ce programme souffre d'une défaillance dans la mesure de sa performance.

### *a) Une sensibilisation des plus jeunes à l'esprit de défense qui reste difficile à mesurer*

Le seul objectif de **performance du programme 167**, « sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une Journée défense et citoyenneté (JDC) de qualité pour un coût maîtrisé » se juge au travers de deux indicateurs : le taux de satisfaction de « l'utilisateur » et le coût par participant qui traduit le point de vue du contribuable.

Le premier indicateur se décompose en deux sous-indicateurs, le premier jugeant la qualité de la prestation offerte par la DSN et par les armées – ce taux est de 85,5 % en 2011 pour une cible de 82 % –, le second évaluant l'impact de la JDC sur l'image de la défense et des armées. Ce dernier est de 86,1 % pour une cible de 82 %. Le taux de satisfaction global est ainsi passé de 90,7 % en 2007, à **85,8 % en 2011**, alors que la cible de performance pour cet exercice était fixée dans le PAP à **82 %**. Votre rapporteur spécial rappelle cependant 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 JDC est passé de 180 euros en 2008 à 168 euros en 2009, et 160 euros en 2010. En 2011 le coût sera de **157 euros** alors que la cible fixée par le PAP était à **180 euros**. Cette baisse s'explique par le nombre de jeunes participants en diminution de 13 941 par rapport aux estimations soit 752 059 présents.

Si votre rapporteur spécial constate que le programme 167 voit une **amélioration de ses indicateurs, il ne peut toutefois qu'appuyer les remarques de la Cour des comptes** lorsqu'elle juge que « *l'indicateur n° 1 a une fiabilité aléatoire (...) si le nombre de réponses est faible et fluctuant ; le coût moyen par participant, difficilement appréciable, devra faire l'objet d'une nouvelle approche* ». En effet, le coût de la JDC est difficilement appréciable sur la durée dès lors que de nombreux coûts de fonctionnement ont été transférés ces dernières années vers la mission « **Défense** ».

### *b) La regrettable absence d'indicateur concernant l'action « Politique de mémoire »*

Dans la mesure où le programme 167 concerne deux thématiques assez différentes que sont l'esprit de défense mais également la politique de mémoire, il apparaît complexe de mesurer la seule performance de ce programme au travers de la première action.

A l'heure où votre rapporteur effectue un contrôle sur l'action « Politique de mémoire », il ne peut que souhaiter que celle-ci se voit attribuer

un indicateur signifiant. Il soutient en cela la remarque de la Cour des comptes qui souligne ce manque.

**Votre rapporteur spécial constate que le programme 167 possède quelques marges d'amélioration en termes de mesure de la performance et de prévision tout en respectant son exécution budgétaire.**

***B. UN PROGRAMME 169 « 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 2011		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits votés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 169</b>	3 070,2	3 070,2	3 051,7	3 051,7	3 016,5	3 016,5	98,3 %	98,3 %
<i>action 1</i>	2 502,2	2 502,2			2 489,6	2 489,6	99,5 %	99,5 %
<i>action 2</i>	198,7	198,7			174,3	174,3	87,7 %	87,7 %
<i>action 3</i>	346,3	346,3			338,9	338,9	97,9 %	97,9 %
<i>action 5</i>	13,0	13,0			13,8	13,7	106,1 %	105,4 %
<i>action 6</i>	10,0	10,0			0,04	0,04	0,4 %	0,4 %

*Source : rapport annuel de performances annexé à la loi de règlement*

**1. Une prévision budgétaire globalement respectée**

Le programme **169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »** conserve un poids hégémonique par rapport à l'ensemble de la mission. Il représente 92,7 % des crédits de paiement de la mission. Ce programme avec ses **3 016,5 millions d'euros** en CP consommés pour une prévision initiale de **3 070,2 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 (**98,3 %**).

Les droits à réparation qui regroupent l'**action 1 « Administration de la dette viagère »**, l'**action 2 « Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité (PMI) »** et l'**action 3 « Solidarité »** - représentent **99,5 % des crédits**, soit **3 002,8 millions d'euros**. La dépense budgétaire étant une traduction mécanique d'un rapport entre prestations et nombre de bénéficiaires, **les marges de manœuvre apparaissent limitées en termes de gestion.**

Cependant, même si l'exécution budgétaire est proche des prévisions, les effectifs retenus pour la construction du projet de loi de finances initiale étaient mal évalués. Les documents budgétaires prévoyaient pour 2011 304 772 bénéficiaires de PMI et 1 278 201 bénéficiaires de la retraite du combattant pour une exécution, au final, de 295 531 bénéficiaires de PMI (- 9 241) et 1 287 388 titulaires de la retraite du combattant (+ 9 187). Ceci conduit à renouveler le souhait d'une meilleure construction des hypothèses budgétaires.

La Cour des comptes a ainsi souhaité que **les données sur l'évolution du nombre des pensionnés puissent être complétées**. Allant dans le sens des observations de votre rapport spécial qui regrettait, lors de l'examen du projet de la loi de finances de 2012<sup>1</sup>, de ne « *pouvoir isoler les droits liés aux OPEX* », la Cour des comptes appuie cette demande en estimant que ces droits « *doivent être isolés car ils permettent de déterminer le nombre des futurs entrants*. ».

*a) La question de l'ajustement des versements au CAS « Pensions »*

Le programme 169 contribue, à hauteur de **2 486 millions d'euros**, au programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » au travers de l'action 1 et de ses sous-actions **pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant** :

- pour couvrir les charges des **pensions militaires d'invalidité**, le CAS « Pension » a reçu **1 684 millions d'euros**. Au final, la dépense réellement effectuée par le compte d'affectation spéciale aura été de 1 679,18 millions d'euros pour 2011.

- 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 **802 millions d'euros**. Le CAS « Pensions » a connu une dépense effective à hauteur de **798,64 millions d'euros**.

Ainsi, le trop versé au CAS « **Pensions** » par ce programme se monte en 2011 à **8,18 millions d'euros**.

Selon le rapport annuel de performances, ceci aurait comme conséquence de porter un « **trop versé cumulé** » en **2011 au CAS « Pensions »**, à **14,64 millions pour la PMI et 19,59 millions pour la retraite du combattant**. Votre rapporteur s'est interrogé sur la formulation utilisée concernant les excédants versés au CAS « Pensions ». En effet, la lecture de ces documents **laisse à croire qu'une créance se constituerait au profit du programme 169 vis-à-vis du compte d'affectation spécial** et de son programme 743. Or, il apparaît qu'on ne retrouve trace d'une hypothétique « créance » ni dans le RAP relatif aux Pensions, ni dans les documents préparatoires à l'examen du projet de loi de finances pour la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ». En réponse à une

---

<sup>1</sup> Cf. *supra*.

question posée à ce sujet, l'administration de Bercy **confirme que ceci n'est juridiquement pas une créance** du programme 169 sur le CAS, la LOLF interdisant en effet tout reversement du CAS « Pensions » vers le budget général.

En toute logique, les surplus réguliers versés au CAS « Pensions » viennent alimenter le fonds de roulement de celui-ci qui permet d'assurer l'équilibre global du CAS « Pensions » à tout moment conformément aux dispositions de l'article 21 de la LOLF.

On peut donc **s'interroger sur la façon dont ces données** sont ainsi présentées. On peut également questionner la légitimité de la pratique selon laquelle des subventions budgétaires destinées au droit à réparation viennent au final participer à l'équilibre du CAS « **Pensions** » qui contribue essentiellement au versement des pensions des fonctionnaires. Votre rapporteur spécial ne peut que souhaiter pour l'avenir qu'un ajustement des versements du programme 169 vers le CAS « Pensions » soit entrepris et que les modalités temporelles des versements soient étudiées pour éviter cette situation.

*b) La question de la réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires*

Votre rapporteur spécial souligne que les **10 millions d'euros** prévus pour l'action 6 « **Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français** » ont connu une consommation marginale à hauteur de 38 000 euros. Ils correspondent à l'indemnisation de deux cas. Malgré le dépôt de plus de 690 dossiers auprès du secrétariat du comité d'indemnisation, des difficultés dans la définition des critères expliquent le peu de décisions d'indemnisation prises.

Le gouvernement précédent s'était engagé à **revoir les conditions d'indemnisation** ce qui devrait se traduire, à l'avenir, par une plus importante consommation des crédits budgétés. Pour ce qui concerne l'exécution de 2011, on ne peut que constater que ces **crédits non consommés récurrents** ces dernières années **minimisent**, certes à la marge, la bonne **exécution du programme 169**.

## **2. Une performance qui s'améliore**

La performance du programme 169 ne peut pas être dissociée de la réforme de la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS) qui, techniquement, sera achevée en 2012. Globalement, on constate que les indicateurs qui renseignent les quatre objectifs de performance semblent indiquer une **dégradation du service quand la réforme engagée est en cours** mais une **amélioration lorsque celle-ci touche à sa fin**.

Ainsi, l'indicateur du délai moyen de traitement d'un dossier de PMI, avec une cible de 380 jours, a une réalisation 2011 de **539 jours** (contre 431 jours en 2010). Votre rapporteur spécial tient à souligner que ces **mauvais chiffres** traduisent les **effets mécaniques** du transfert des dossiers des directions interdépartementales des anciens combattants (DIAC) vers la sous-direction des pensions de la DRH du ministère de la défense et des anciens combattants. On peut envisager une prochaine amélioration dans les années à venir.

Un second indicateur, le nombre de cartes et titres traités par agent de l'ONAC, indicateur qui avait souffert de la réforme en cours, montre une **amélioration**. Après une réalisation de **403** en 2009 tombée en 2010 à **113**, la réalisation pour **2011** sera de **493 pour un objectif initial de 676**.

L'administration, qui présentait cette difficulté comme conjoncturelle en raison des retards de traitement dus aux dysfonctionnements de l'application informatique KAPTA et au stock accumulé de demandes, s'était engagée à résorber cette difficulté. La commission des finances avait pris l'engagement de suivre cette importante question pour les bénéficiaires. Les chiffres pour 2011 montrent ainsi **une amélioration de la performance** par rapport à 2009 qui témoigne d'une reprise en main de la situation au bénéfice du service rendu aux anciens combattants. Ainsi, même si les objectifs ne sont pas remplis, la pente est positive et ce, d'autant plus que **plus de 40 % de l'activité a été réalisée dans le dernier trimestre 2011**, signe d'un déblocage de la situation.

Dans le cas du nombre de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agents, cette activité reprise, après la réforme, par la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS), laisse apparaître de très bons résultats. Ainsi, alors que ce ratio était, en 2009 avant réforme, de 12 637 pour un objectif fixé à 14 000 en 2011, on atteint **16 538** dossiers traités. On constate une réelle **amélioration de la gestion** à la suite de la réforme.

Le programme **169 « Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant »** offre une bonne gestion 2011 tout en enregistrant les derniers effets de l'importante réforme engagée.

**C. UN PROGRAMME 158 « INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE » QUI AMÉLIORE SA PRÉVISIBILITÉ MAIS QUI RESTE PERFECTIBLE**

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

(en millions d'euros)

Programme / action	LFI 2011		Crédits ouverts		Crédits consommés		Taux de consommation par rapport aux crédits votés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 158</b>	115,6	115,0	107,4	106,8	106,0	106,2	91,7 %	92,3 %
<i>action 1</i>	64,2	63,6			54,5	54,7	84,9 %	86,0 %
<i>action 2</i>	51,4	51,4			51,5	51,5	100,2 %	100,2 %

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

**1. Une budgétisation qui s'est améliorée en tirant les leçons du passé**

Les dépenses de ce programme sont constituées pour l'essentiel des indemnités versées sous forme de rente ou de capital aux victimes définies par trois décrets. Il 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 ;

- **l'action 2 « Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale »** qui traduit les engagements découlant du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004.

Ce programme voit cette année sa **prévision s'améliorer** en prenant en compte, en partie, les erreurs des sous-budgétisations du passé (18,8 % en 2009 et 13 % en 2010). Ainsi, la dotation initiale prévue a été parfaitement calibrée pour l'action 2 et légèrement surévaluée pour l'action 1.

L'évaluation initiale des coûts de gestion, personnel et fonctionnement, directement supportés par le programme était estimée à 2,1 millions d'euros en CP. L'exécution a porté ces coûts à 1,6 million. En prenant en considération une non exécution optimale, en raison du report du paiement du bail de la commission d'indemnisation, la consommation potentielle en 2011 aurait été de 1,7 million. Il s'agirait alors **d'un gain potentiel en terme de gestion de 19 %**.

## 2. Un indicateur de performance toujours critiquable

Comme votre commission des finances l'avait déjà souligné l'année passée, partageant ses critiques avec la Cour des comptes, alors que le programme 158 concerne trois décrets et deux actions portant sur des catégories de victimes différentes, la mesure de la performance ne s'établit que pour l'indemnisation des victimes au titre du décret n° 99-778. Comme le rappelle cette année encore la Cour, *« l'indicateur ne concerne que les victimes de spoliations, soit seulement 18 % des crédits consommés du programme »*. On peut ainsi **douter de la capacité de ce seul indicateur à mesurer une éventuelle performance.**

De même, 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.

Cependant, à la différence des années passées, malgré les critiques qu'il est possible de formuler sur l'indicateur de performance, la **gestion s'est améliorée.**

## MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »

### M. Charles Guené, rapporteur spécial

AVANT-PROPOS.....	71
<b>I. LE PROGRAMME 126 « CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL » .....</b>	<b>72</b>
A. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2011 : DES DÉPENSES TOUJOURS LARGEMENT CONTRAINTES.....	72
1. Des ajustements budgétaires en fin d'exercice.....	72
2. La nécessaire réforme de la Caisse de retraites du CESE a été entreprise .....	74
3. Des effectifs en baisse et des crédits de personnel totalement consommés .....	75
B. UNE PERFORMANCE DIFFICILEMENT MESURABLE .....	75
1. L'objectif 1 : « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique et sociale de la Nation » .....	75
2. L'objectif 2 : « Assurer le bon fonctionnement de l'institution » .....	76
<b>II. LE PROGRAMME 164 « COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ».....</b>	<b>77</b>
A. L'ANALYSE DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2011 .....	77
1. Une consommation stabilisée des crédits.....	77
2. Un plafond d'emplois qui n'est pas atteint .....	78
B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2011 .....	79
1. Les modifications intervenues sur les indicateurs de performances .....	79
2. Une performance très légèrement dégradée par rapport à 2010 .....	79
<b>III. LE PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ETAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ».....</b>	<b>80</b>
A. LE DÉMÉNAGEMENT DES SERVICES ADMINISTRATIFS À L'ORIGINE DU NON RESPECT DE L'AUTORISATION ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2011 .....	80
1. Les modalités de gestion des crédits au cours de l'exercice .....	80
2. Le dépassement des autorisations d'engagement (AE) .....	81
3. Des effectifs en hausse : + 66 ETPT hors ajustement technique .....	82
B. LES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DE LA PERFORMANCE .....	82
1. La réduction des délais de jugement demeure l'objectif principal .....	82
2. L'amélioration des résultats de la CNDA .....	83
3. La qualité des décisions juridictionnelles .....	83
4. Une légère baisse de la productivité des magistrats et des agents de greffe .....	84

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<sup>er</sup> 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 2011 : DES DÉPENSES TOUJOURS LARGEMENT CONTRAINTES***

Les crédits inscrits en LFI pour 2011 faisaient apparaître une **diminution de 0,28 %** par rapport aux crédits demandés en 2010, dont **5 % de baisse pour les seules dépenses de fonctionnement**, attestant des efforts du CESE pour se conformer à la règle triennale de réduction de 10 % sur la période 2011-2013 des dépenses de titre 3<sup>1</sup>.

#### **1. Des ajustements budgétaires en fin d'exercice**

Alors que 37,50 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) ont été votés en LFI pour 2011, **37,95 millions d'euros ont été ouverts en 2011** (la différence de 0,45 million d'euros correspondant au montant des attributions de produits) et **la totalité des crédits ouverts a été consommée, tant en AE qu'en CP** (soit 101 % du montant accordé en LFI).

---

<sup>1</sup> *Dépenses de fonctionnement.*

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

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	Prévus en LFI 2011	Ouverts en 2011*	Annulés en 2011	Consommés en 2011	Prévus en LFI 2011	Ouverts en 2011*	Annulés en 2011	Consommés en 2011
Programme 126 - Conseil économique, social et environnemental	37,502	37,949	0,000	37,949	37,502	37,949	0,000	37,949
<i>dont titre 2</i>	<i>30,797</i>	<i>31,244</i>	<i>0,000</i>	<i>31,244</i>	<i>30,797</i>	<i>31,244</i>	<i>0,000</i>	<i>31,244</i>

\* y compris fonds de concours et attributions de produits

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil et contrôle de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

Dans son analyse de l'exécution budgétaire de 2011 sur la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », la Cour des comptes relève que cette stricte égalité entre les crédits ouverts et les crédits consommés est rendue possible par un **dispositif de réaffectation interne, en fin de gestion, des crédits de titre 2<sup>1</sup> et de titre 3<sup>2</sup>** non consommés.

Ainsi, un excédent de 1,15 million d'euros ayant été constaté en fin de gestion sur le titre 3, ces crédits ont fait l'objet **d'une fongibilité vers le titre 5<sup>3</sup>** pour être versés à titre d'avances au mandataire du CESE (Icade) en matière d'opérations immobilières, afin de provisionner des travaux qui seront réalisés en 2012.

Sans remettre en cause l'opportunité de ce transfert, justifié par la nouvelle politique de valorisation du Palais d'Iéna, la Cour en déplore toutefois la pratique, **contraire à l'article 15 de la LOLF**, qui prévoit le plafonnement à 3 % des reports (et l'annulation du reliquat non consommé). Le montant de 1,15 million d'euros ainsi transféré et, par conséquent, soustrait aux règles de report, atteint en effet 20,5 % des crédits de titre 3 autorisés en LFI.

S'agissant du titre 2, un reliquat de 0,4 million d'euros constaté en fin de gestion a été transféré vers la Caisse de retraites (*cf. infra*).

**L'analyse du RAP pour 2011 ne permet pas d'identifier ces transferts de fin d'exercice**, ce que regrette votre rapporteur spécial, qui doit s'en tenir aux seules remarques de la Cour des comptes.

<sup>1</sup> Dépenses de personnel.

<sup>2</sup> Dépenses de fonctionnement.

<sup>3</sup> Dépenses d'investissement.

Néanmoins, **votre rapporteur spécial considère que le principe de sincérité budgétaire impose que les dépenses soient mieux calibrées lors de la prévision budgétaire initiale.** Ainsi, les crédits de titre 3, en diminution de 5 % depuis la LFI pour 2010, notamment grâce à la réduction des frais de déplacement des conseillers, pourraient-ils être revus à la baisse au profit des crédits de titre 5, afin de faire face aux différentes dépenses immobilières exigées par la valorisation du Palais d'Iéna.

L'inscription de recettes de **valorisation du Palais d'Iéna** en attribution de produits constitue une nouveauté apparue en 2011 : un premier contrat de location pour des défilés de mode a été conclu, pour trois ans, avec une marque de luxe. Le produit de ces locations (0,45 million d'euros en 2011) a été entièrement affecté à la réduction du déficit de la Caisse de retraites du CESE.

**Votre rapporteur spécial tient à saluer l'engagement volontariste du CESE, initié dès 2011, dans une démarche programmatique pluriannuelle** afin de surmonter les graves difficultés de trésorerie de sa Caisse de retraites mais également de mener les investissements nécessaires à l'entretien et à la valorisation du Palais d'Iéna. L'Etat doit encourager et accompagner les efforts du CESE dans cette entreprise vertueuse.

## **2. La nécessaire réforme de la Caisse de retraites du CESE a été entreprise**

**La Caisse de retraites du CESE devait faire face, depuis plusieurs années à un problème structurel du financement,** difficultés aggravées par le renouvellement des membres de l'institution.

**Une réforme était donc nécessaire.** En 2011, le Conseil a modifié le règlement de la Caisse de retraites : il s'est **rapproché des règles de la fonction publique** (augmentation progressive de l'âge de départ à 62 ans et du montant des cotisations, diminution du taux des annuités), a **diminué les avantages des conseillères mères de famille** (suppression de la possibilité de bénéficier de la pension avant l'âge légal, plafonnement de la majoration pour enfants à 10 %), **réduit de 15 % le rendement des pensions** des futurs conseillers et **a mis en place une contribution de sauvegarde,** abondant les ressources de la Caisse, fixée à 1 % du montant brut des pensions distribuées (y compris pour les pensions déjà liquidées).

**Ces réformes,** ainsi que les financements provenant des opérations de location du Palais d'Iéna (0,45 million d'euros en 2011, montant qui devrait progressivement augmenter pour atteindre 1,5 million d'euros en 2021), ont permis de **ramener le déséquilibre de la caisse de 4,5 millions d'euros à 1,5 million d'euros en 2025 et d'assurer l'équilibre jusqu'en 2018.**

### **3. Des effectifs en baisse et des crédits de personnel totalement consommés**

Le présent programme s'appuie, en 2011, sur un total de **144 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit un écart de **18 ETPT en moins par rapport au plafond d'emploi fixé** en loi de finances initiale. Cet écart s'explique par le fait qu'une réflexion sur la réorganisation des personnels est en cours.

Sur les **30,8 millions d'euros de dépenses de personnel** prévus en LFI (soit plus de 82 % du total des crédits du présent programme), **0,8 million d'euros ont été économisés sur l'exercice 2011, du fait du retard pris dans la nomination des personnalités associées**<sup>1</sup>.

La **fongibilité asymétrique** a été utilisée **pour abonder des crédits de titre 5** à hauteur de 0,4 million d'euros. Le **reliquat de 0,4 million d'euros a permis d'abonder le fonds de réserve de la Caisse de retraites.**

*In fine*, la totalité des crédits de titre 2 a donc été consommée.

#### ***B. UNE PERFORMANCE DIFFICILEMENT MESURABLE***

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

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

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

L'année 2010 avait constitué une année de transition, peu révélatrice de l'activité du CESE. Aussi, tous les indicateurs enregistrent, en 2011, de meilleures performances.

Si l'on observe une diminution des avis produits sur auto-saisine (7 avis rendus en 2011, contre 11 en 2010), cela s'explique par **la hausse des avis sur saisine gouvernementale**, dont le traitement est prioritaire (8 saisines gouvernementales en 2011 contre 2 en 2010).

En ce qui concerne l'indicateur relatif à l'échange et au dialogue, le **nombre de réunions de sections**, après la forte baisse conjoncturelle due au renouvellement de 2010, **est porté à 397** (contre 221 en 2010). Le nombre de **réunions plénières** augmente de manière plus modérée et n'atteint pas la

---

<sup>1</sup> Les 72 personnalités associées, qui remplacent les anciens membres de section, ont été nommées par le décret du 6 mars 2012, portant désignation de personnalités associées au CESE.

prévision annoncée (réalisation de 11 réunions plénières en 2010, prévision de 20 dans le PLF pour 2011 pour 14 réalisées).

S'agissant des **relations avec le Parlement**, le nombre **d'auditions de membres du CESE devant le Parlement augmente très significativement** par rapport à l'exécution 2010 (16 en 2011 contre 7 en 2010). Le nombre de parlementaires auditionnés en section au CESE augmente modérément (9 en 2010 et 12 en 2011).

**Une saisine parlementaire**<sup>1</sup> est recensée en 2011, aucune n'ayant été comptabilisée en 2010.

L'indicateur dédié aux **saisines par pétition** n'a pu être renseigné en 2011, ce dispositif n'ayant alors pas encore été formellement mis en œuvre.

Enfin, le sous-indicateur devant rendre compte de la **qualité moyenne de l'image du CESE** auprès d'un public cible n'a pas davantage pu être renseigné en 2011 qu'en 2010, et a même été abandonné lors de l'élaboration du PLF pour 2012.

## **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 2011, le délai moyen d'émission des avis sur auto-saisine a fortement diminué, passant de 236 jours en 2010 à 190 jours.

**L'indicateur mesurant l'assiduité aux réunions traduit bien le degré d'implication des membres du CESE.** L'assiduité en plénière est restée stable à 78 % entre 2010 et 2011, mais le taux de présence en réunion de section a progressé (58 % en réalisation 2010 et 66 % en 2011).

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 **18 896 euros en 2010 à 19 445 euros en 2011**, soit une hausse de près de 3 %, néanmoins plus faible que la prévision issue de la LFI qui anticipait des dépenses de 19 500 euros par membre.

---

<sup>1</sup> Le 12 octobre 2011, M. Bernard Accoyer, président de l'Assemblée nationale, a saisi le CESE sur le sujet de l'autisme. Prévu pour le premier semestre 2012, l'avis devrait être publié prochainement.

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 2011, le nombre de délégations reçues a été porté à 15, contre 10 en réalisation 2010 et 25 en prévision dans le PAP 2011.

## **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<sup>1</sup> 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 2011***

#### **1. Une consommation stabilisée des crédits**

**En LFI pour 2011, 229,79 millions d'euros d'AE et 214,19 millions d'euros de CP ont été votés**, montants auxquels il convient d'ajouter 1,17 million d'euros en AE et en CP au titre des fonds de concours et des attributions de produits (dont 0,13 million d'euros sur le titre 2).

Les divers mouvements de crédits issus de deux arrêtés de reports du 30 mars 2011, d'une annulation par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finance rectificative pour 2011, d'un décret de transfert concernant le compte d'affectation spéciale « Pensions » et du rattachement des attributions de produits et fonds de concours, portent le total des crédits ouverts, en 2011, à **220,28 millions d'euros en AE et 212,83 millions d'euros en CP**.

---

<sup>1</sup> *L'article 46 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles fixe à vingt le nombre maximal de CRTC, dont le ressort est défini par le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes.*

**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 2011*	Consommés en 2011	Ouverts en 2011*	Consommés en 2011
Programme 164 - Cour des comptes et autres juridictions financières	230,34	206,74	214,74	199,78
<i>dont titre 2</i>	<i>181,40</i>	<i>171,53</i>	<i>181,40</i>	<i>171,53</i>

\* y compris fonds de concours et attribution de produits

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil et contrôle de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

En exécution 2011, **206,74 millions d'euros ont été consommés en AE et 199,78 millions d'euros en CP**, soit des taux d'exécution s'élevant respectivement à 89,7 % et 93% par rapport aux crédits ouverts.

## 2. Un plafond d'emplois qui n'est pas atteint

Les effectifs du présent programme s'élèvent à 1 788 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 2011, cet **écart représente 52 ETPT de moins que le plafond** fixé par la LFI à 1 840 ETPT.

Cet écart s'explique par une **augmentation des départs** (en retraite et en détachement vers les CRTC) par rapport aux prévisions (166 constatés contre 142 anticipés), particulièrement dans les catégories A+ et A. Il est vrai que la Cour doit conserver une marge de postes vacants afin de pouvoir faire face aux retours, difficilement prévisibles, de magistrats en détachements ou en disponibilité. Cependant, ces retours ont été moins nombreux que prévus en 2011.

Corrélativement, sur les 181,41 millions d'euros de dépenses de personnels prévues en LFI (soit près de 85 % du total des CP votés sur le programme), 173,45 millions d'euros ont été ouverts et **171,54 millions d'euros ont été consommés (en AE et en CP), soit un taux de consommation de 94,5 %**.

## **B. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA PERFORMANCE DE L'EXERCICE 2011**

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 ?

### **1. Les modifications intervenues sur les indicateurs de performances**

**Deux modifications** étaient intervenues sur les indicateurs du présent programme.

Tout d'abord, l'unité de mesure de l'indicateur 2.2 « *Suivi par les juridictions financières des effets des travaux insérés dans leur rapports publics* » avait été modifiée afin de prendre en compte le pourcentage de recommandations effectivement mises en œuvre et non plus leur seul suivi. **Pour 2011, l'objectif visait à ce que 75 % des recommandations aient fait l'objet d'une réforme totale, partielle ou en cours.** Le taux de réalisation peine à atteindre l'objectif et se porte à 72,5 %.

Enfin, un nouvel indicateur 2.3 avait été introduit, intitulé « *Contribution des juridictions financières au débat public* » afin de mesurer, pour l'ensemble des juridictions financières, le nombre total annuel des retombées presse par rapport public. Pour 2011, la prévision était de 2 200 retombées presse. La réalisation est bien supérieure à l'objectif visé puisque **3 050 retombées presse ont été recensées.**

Néanmoins, votre rapporteur spécial considère que **la médiatisation des travaux d'une institution dépend directement de la sensibilité du sujet traité, de son impact sur l'opinion publique à un moment donné et non de la qualité intrinsèque des travaux réalisés.** Dans ce contexte, le dépassement ou, au contraire, la non réalisation de l'objectif apparaissent délicats à interpréter.

### **2. Une performance très légèrement dégradée par rapport à 2010**

La proportion de la masse financière jugée (indicateur 1.1), constitue l'une des seules données pour laquelle la performance de la Cour des comptes s'améliore nettement. Ainsi, **la prévision initiale de 15 %-25 % pour l'Etat, révisée à 12 %-22 % en milieu d'année s'établit, en réalisation définitive, à 17,3 %, taux bien supérieur à 2010 (10,7 %).**

S'agissant des comptes des collectivités territoriales, le **pourcentage est inférieur à celui de 2010** (16,3 % contre 18,2 %) pour des raisons conjoncturelles de programmation de contrôles.

En ce qui concerne l'indicateur relatif à la **proportion des entités contrôlées par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières** (indicateur 2.1), **la Cour a réalisé un taux de 18,5%** en 2011 contre **22,7 % en 2010**. Cette baisse s'explique par la diminution du nombre d'organismes contrôlés et, corrélativement, par l'augmentation du nombre d'organismes entrant dans son champ de contrôle. La performance des CRTC reste stable (de 15,9 % en 2010 à 15,2 % en 2011).

Enfin, la réalisation des travaux de la Cour des comptes s'effectue dans **des conditions de délai légèrement dégradées par rapport au PAP pour 2011**. Ainsi, le taux de respect des délais chute-t-il à 90 % (contre 95% en réalisation 2010 et en prévision 2011). Ce résultat s'explique par une concentration des travaux de la Cour sur les quatre derniers mois de l'année 2011. Pour les CRTC, la performance est en hausse par rapport au dernier exercice (94,1 % contre 92,7 %) mais légèrement plus faible que la prévision (95 %).

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

#### ***A. LE DÉMÉNAGEMENT DES SERVICES ADMINISTRATIFS À L'ORIGINE DU NON RESPECT DE L'AUTORISATION ACCORDÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE (LFI) POUR 2011***

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

En exécution 2011, le schéma de gestion des crédits a suivi les mêmes modalités qu'au cours des précédents exercices. Le présent programme ne comprend qu'**un budget opérationnel de programme (BOP)**. Ce BOP est lui-même subdivisé en **102 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. Le dépassement des autorisations d'engagement (AE)

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

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

(en euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévus en LFI 2011	Consommés en 2011	Taux d'exécution par rapport à la LFI	Prévus en LFI 2011	Consommés en 2011	Taux d'exécution par rapport à la LFI
Programme 165 - Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	348,53	410,95	117,9 %	338,27	335,54	99,2 %

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Conseil et contrôle de l'Etat » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

### Le niveau de consommation des AE et des CP au sein du présent programme appelle des observations différenciées.

Le taux de consommation des AE s'établit à **117,9 %** avec un dépassement de 62,4 millions d'euros.

Ce dépassement s'explique par **la préparation du déménagement des services administratifs du Conseil d'Etat** depuis le site du Louvre des Antiquaires vers le site du 98-102 rue Richelieu, effectif en février 2012, et par la signature d'un contrat de bail pour une durée ferme de neuf ans. Au total, **73,6 millions d'euros d'AE** ont été ouverts en cours d'exercice afin de couvrir le bail des nouveaux locaux ainsi que les travaux d'aménagement de ce site (parking et archives). La loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a ainsi permis d'ouvrir 70,2 millions d'euros tandis que la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a apporté le complément de 3,4 millions d'euros.

Le taux de consommation des CP se situe, pour sa part, à un niveau conforme à l'autorisation initialement accordée, soit **99,2 %**.

**Les dépenses d'investissement** (titre 5) enregistrent, comme en 2010, une sous-consommation notable, puisqu'elles s'élèvent à 7,7 millions d'euros pour une enveloppe initialement dotée de 11,6 millions d'euros (soit un taux de consommation de seulement 66,4 %, contre 68,5 % en 2010).

### **3. Des effectifs en hausse : + 66 ETPT hors ajustement technique**

En 2011, 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 3 578 ETPT, en hausse de 243 ETPT par rapport à l'emploi réalisé en 2010. Au final, le présent programme s'est appuyé sur **3 575 ETPT**, soit une hausse de 240 ETPT par rapport à 2010. Le jugement sur cette hausse conséquente doit toutefois être pondéré par la juste prise en compte des conséquences d'un ajustement technique à l'origine d'un accroissement de 174 ETPT en faveur des effectifs du programme. Cet ajustement technique est la conséquence d'un nouveau mode de décompte des agents non indicés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011. La variation nette du plafond d'emplois, hors réajustement technique, s'établit donc à 66 ETPT.

Il convient de relever que **294 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 vos rapporteurs spéciaux, alors Jean-Claude Frécon 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* »<sup>1</sup>.

Au total, le plafond d'emplois arrêté par la LFI pour 2011 a donc été consommé à hauteur de **99,9 %**, ce qui témoigne d'un bon calibrage de la prévision et d'une gestion conforme à cette dernière.

## ***B. LES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES DE LA PERFORMANCE***

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

**L'évolution des délais moyens de jugement des affaires constatés en 2011 est satisfaisante** pour les trois niveaux de juridictions (Conseil d'Etat, CAA et TA).

**Devant le Conseil d'Etat, le délai moyen prévisible des affaires en stock s'établit à 8 mois et 12 jours**, soit un niveau inférieur à la réalisation en 2010 (9 mois) et à la prévision arrêtée par le PAP pour 2011 (10 mois). Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'élève, pour sa part, à 1 an, 5 mois et 15 jours (contre une réalisation en 2010 et une prévision pour 2011 de 1 an et 5 mois).

La situation devant **les CAA** s'est améliorée en 2011. Le délai moyen prévisible des affaires en stock est passé à 11 mois et 16 jours (contre 1 an et 14 jours en 2010). Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires s'établit à 1 an, 2 mois et 13 jours (1 an, 3 mois et 5 jours en 2010). Un autre

---

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

élément de satisfaction réside dans la poursuite du mouvement de résorption du stock d'affaires, la proportion d'affaires en stock depuis plus de 2 ans passant de 4,9 % en 2010 à 4,4 % en 2011.

Dans les TA, la croissance soutenue du nombre d'affaires jugées a permis de faire passer le délai prévisible moyen de jugement à 10 mois et 27 jours (contre 11 mois et 3 jours en 2010). Concernant le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires, l'objectif fixé (2 ans et 1 mois) a été dépassé : 2 ans et 18 jours.

## 2. L'amélioration des résultats de la CNDA

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

En 2011, **la CNDA a très significativement amélioré ses performances**, dans un contexte pourtant défavorable. Les recours ont en effet augmenté de 16,5 % alors que dans le même temps les demandes d'asile devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ne progressaient que de 8,2 %.

La Cour a fortement accru sa capacité de jugement et réduit ses délais. En 2010, la Cour avait jugé 23 934 affaires. En 2011, elle a traité **34 595 dossiers**, ce qui représente une augmentation de 44,5 %. Le délai prévisible moyen de jugement, qui était de 1 an, 2 mois et 28 jours en 2010, a été réduit à **9 mois et 5 jours** en 2011, soit six mois de moins en l'espace d'une année.

Ces chiffres sont **le résultat concret** de la mise en oeuvre du plan d'action pour la CNDA, décidé en 2010 et fortement accentué en 2011 (50 emplois en 2011, dont 40 emplois de rapporteurs), des actions de modernisation de l'organisation du travail engagées depuis 2009<sup>1</sup> et de la mobilisation de l'ensemble des personnels de la Cour.

## 3. La qualité des décisions juridictionnelles

En 2011, **les taux d'annulation par le Conseil d'Etat des jugements des TA et des arrêts des CAA ont augmenté** : respectivement 18,3 % contre 15,5 % en 2010 (pour une prévision d'un taux inférieur à 16 %) et 20,2 % contre 18,2 % en 2010 (pour une prévision d'un taux inférieur à 16 %). Toutefois, ainsi que le souligne le RAP pour 2011, ces taux « *doivent être interprétés avec précaution. En effet, les taux d'annulation varient fortement selon les matières, l'évolution du taux moyen peut découler de celle*

---

<sup>1</sup> Date du rattachement de la Cour au Programme « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives ».

*de la structure du contentieux plutôt que de celle du taux d'annulation matière par matière ».*

De même, **le taux d'annulation des jugements des TA par les CAA est en augmentation** : 18,1 % contre 17,1 % en 2010 (pour une prévision d'un taux inférieur à 16 %). Le RAP indique que *« cette légère progression s'explique à la fois par le déstockage de dossiers anciens et complexes qui sont plus susceptibles d'annulation que des dossiers plus simples et récents, et par le poids croissant du contentieux des étrangers, traditionnellement marqué à la fois par un taux d'appel et un taux d'annulation supérieurs à la moyenne ».*

**Nonobstant ces légères dégradations, votre rapporteur spécial se félicite de constater que le volume important d'affaires jugées ne se traduit cependant pas par une moindre qualité des décisions rendues par les juridictions administratives quel que soit leur niveau.**

#### **4. Une légère baisse de la productivité des magistrats et des agents de greffe**

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 a légèrement faibli 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 83 en 2009 et de 80 en 2010, il est désormais de 79. S'agissant du nombre d'affaires réglées par agent de greffe, celui-ci est passé de 146 en 2009 et de 151 en 2010 à 150 en 2011. 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.

**Un même recul de la performance peut être relevé dans les TA** où chaque magistrat a traité en moyenne 258 affaires en 2011 contre 269 en 2010 et chaque agent de greffe a pris en charge 192 affaires en 2011 contre 193 en 2010.

On observe une situation comparable **dans les CAA où la productivité des magistrats** en 2011 s'établit à 117 affaires réglées contre 114 en 2010.

## MISSION « CULTURE »

### MM. Yann Gaillard et Aymeri de Montesquiou, rapporteurs spéciaux

<b>I. LA MISSION « CULTURE » EN 2011</b> .....	86
<b>A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE REMANIÉ</b> .....	86
1. <i>La mission a été « délestée » par un transfert vers la nouvelle mission « Médias, livre et industries culturelles »</i> .....	86
2. <i>A contrario, la mission « Culture » a absorbé des crédits auparavant imputés sur la mission « Recherche et enseignement supérieur »</i> .....	86
3. <i>Le regroupement des crédits de personnel</i> .....	87
<b>B. UNE EXECUTION 2011 QUI NE RESPECTE PAS LES NORMES TRANSVERSALES DE MAÎTRISE DES DÉPENSES</b> .....	87
1. <i>D'importants abondements en gestion qui entraînent un dépassement de la programmation triennale</i> .....	87
2. <i>Une maîtrise insuffisante des emplois des opérateurs et un contournement de la règle du « 1 sur 2 »</i> .....	92
3. <i>Des dépenses d'intervention qui n'ont diminué que de 3,3 % en 2011</i> .....	93
<b>C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI RESTE PARTIELLE ET SANS CONSÉQUENCE RÉELLE SUR LA BUDGÉTISATION</b> .....	94
1. <i>Une mission dont les indicateurs les plus représentatifs ne rendent compte que très partiellement de la performance</i> .....	94
2. <i>Un dispositif de performance modifié pour tenir compte du changement de maquette budgétaire</i> .....	95
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	95
<b>A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »</b> .....	95
1. <i>Une exécution supérieure à la prévision initiale</i> .....	96
2. <i>Des faiblesses persistantes dans le pilotage budgétaire du programme</i> .....	96
3. <i>Une performance en progression</i> .....	98
<b>B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »</b> .....	99
1. <i>Une surconsommation des crédits prévus en LFI</i> .....	99
2. <i>Le projet de Philharmonie de Paris, un facteur d'incertitude sur les dépenses de la mission « Culture »</i> .....	100
3. <i>Une performance globalement stable</i> .....	100
<b>C. LE PROGRAMME 224 « TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE »</b> .....	102
1. <i>Une légère surconsommation des crédits prévus en LFI</i> .....	102
2. <i>Une forte baisse des crédits de paiement de titre 5 entre la prévision et l'exécution</i> .....	102
3. <i>Une performance satisfaisante, mais qui appelle une vigilance particulière sur les résultats liés aux fonctions support</i> .....	103

## I. LA MISSION « CULTURE » EN 2011

### A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE REMANIÉ

Consécutivement à la réorganisation du ministère, trois modifications substantielles de la maquette budgétaire ont affecté la structure de la mission « Culture » en 2011.

#### 1. La mission a été « délestée » par un transfert vers la nouvelle mission « Médias, livre et industries culturelles »

La modification de maquette la plus importante résulte de la **transformation de la mission « Médias » en mission « Médias, livre et industries culturelles »**.

Cette transformation s'est accompagnée du transfert vers cette mission élargie des **crédits dédiés à la politique du livre**, soit la totalité de l'ancienne action 5 « Patrimoine écrit » du programme 175 « Patrimoines », les crédits de l'ancienne action 3 « Livre et lecture » du programme 131 « Création », ainsi que les crédits consacrés au livre « éparpillés » au sein des actions 1 « Enseignement supérieur », 2 « Education artistique et culturelle » et 4 « Accès à la culture » du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

De même, **les crédits du patrimoine cinématographique** ont également été transférés vers la mission « Médias, livre et industries culturelles », soit la totalité des crédits de l'ancienne action 6 « Patrimoine cinématographique » du programme 175 « Patrimoines » et les crédits dévolus aux industries culturelles de l'action 4 « Industries culturelles » du programme 131 « Création ».

#### 2. *A contrario*, la mission « Culture » a absorbé des crédits auparavant imputés sur la mission « Recherche et enseignement supérieur »

Au titre des autres modifications de maquette, la mission « Culture » a absorbé des **crédits déconcentrés initialement imputés sur le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique »** de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ces crédits sont désormais intégrés au programme 175 « Patrimoines », qui a vu la création d'une nouvelle action 9 « Patrimoine archéologique ». Cette action recueille également les crédits dédiés à l'archéologie auparavant imputés sur l'action 1 « Patrimoine monumental et archéologique ».

### 3. Le regroupement des crédits de personnel

Enfin, la mission « Culture » a suivi la tendance des missions dotées de programmes support, en achevant de regrouper l'ensemble des crédits de personnel sur l'action 7 « Fonctions de soutien » du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ».

Comme l'avaient souligné vos rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011<sup>1</sup>, si ce regroupement est probablement commode pour les gestionnaires, il n'en aboutit pas moins à **déconsolider les moyens dédiés à chaque programme de politique publique et renforce les obstacles à la fongibilité asymétrique**. Cette évolution s'inscrit en **contradiction avec les intentions exprimées par le législateur au moment de l'adoption de la LOLF**.

En tout état de cause, **cette refonte de la maquette budgétaire**, qui a eu pour conséquence de minorer d'un peu plus de 20 millions d'euros les crédits de la mission, **rend délicate l'appréciation de ce budget dans une approche pluriannuelle**.

#### ***B. UNE EXECUTION 2011 QUI NE RESPECTE PAS LES NORMES TRANSVERSALES DE MAÎTRISE DES DÉPENSES***

##### **1. D'importants abondements en gestion qui entraînent un dépassement de la programmation triennale**

###### *a) D'importants abondements en gestion*

Dotée de 2,738 milliards d'euros en AE et 2,722 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale<sup>2</sup>, la mission « Culture » a bénéficié **d'abondements significatifs en gestion**, soit 444,5 millions d'euros en AE et 114,8 millions d'euros en CP.

Ces abondements<sup>3</sup> ont notamment résulté :

1) **d'importants reports de crédits de 2010 vers 2011**, concernant notamment les AE des programmes 175 « Patrimoines » (+ 191,9 millions d'euros) et 131 « Création » (+ 84,7 millions d'euros) ;

2) du rattachement de **fonds de concours** au programme « Patrimoines » (21,5 millions d'euros en AE et 27,9 millions d'euros en CP) ;

3) d'ouvertures significatives en **lois de finances rectificatives** (121,9 millions d'euros en AE et 38,4 millions d'euros en CP) liées notamment à la relance du projet de « **Philharmonie de Paris** » et à la nécessité de renforcer les moyens de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (**INRAP**).

---

<sup>1</sup> Rapport n° 111 (2010-2011) – Tome III – Annexe 7.

<sup>2</sup> Y compris fonds de concours et attributions de produits prévus en LFI.

<sup>3</sup> Qui font l'objet d'une analyse détaillée dans le II de la présente contribution.

Au total, l'exécution des crédits s'élève à 2,949 milliards d'euros en AE et 2,754 milliards d'euros en CP sur la mission, **soit respectivement 107,7 % des AE et 101,2 % des CP votés en LFI et 93,3 % des AE et 98,5 % des CP disponibles après abondements en gestion.**

### Consommation des crédits de la mission « Culture » en 2011

	175 "Patrimoines"		131 "Création"		224 "Transmission..."		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1. Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)	848 932 087	868 792 755	753 119 598	736 807 906	1 115 325 259	1 076 455 166	2 717 376 944	2 682 055 827
2. FDC et ADP prévus en LFI	7 654 000	33 956 872	350 000	350 000	12 321 622	6 181 622	20 325 622	40 488 494
<b>3. Total des crédits prévus en LFI (1+2)</b>	<b>856 586 087</b>	<b>902 749 627</b>	<b>753 469 598</b>	<b>737 157 906</b>	<b>1 127 646 881</b>	<b>1 082 636 788</b>	<b>2 737 702 566</b>	<b>2 722 544 321</b>
Arrêté de report	191 920 242	34 333 997	84 695 988	1 484 381	37 725 967	14 062 945	314 342 197	49 881 323
Décrets d'avance (net)	0	0	0	0	0	0	0	0
Décrets de virement (net)	-600 000	-600 000	0	0	1 840 000	1 840 000	1 240 000	1 240 000
Décrets de transfert (net)	630 124	3 630 124	0	0	-13 379 858	-4 417 103	-12 749 734	-786 979
Décret d'annulation	-1 797 227	-1 797 227	0	0	0	0	-1 797 227	-1 797 227
Rattachements de FDC et ADP	6 569 515	24 240 200	138 516	138 516	14 842 676	3 502 676	21 550 707	27 881 392
Loi de finances rectificative (net)	62 414 505	2 414 505	62 058 094	38 518 591	-2 543 458	-2 543 458	121 929 141	38 389 638
<b>4. Total des mouvements de crédits</b>	<b>259 137 159</b>	<b>62 221 599</b>	<b>146 892 598</b>	<b>40 141 488</b>	<b>38 485 327</b>	<b>12 445 060</b>	<b>444 515 084</b>	<b>114 808 147</b>
<b>5. Crédits disponibles (1+4)</b>	<b>1 108 069 246</b>	<b>931 014 354</b>	<b>900 012 196</b>	<b>776 949 394</b>	<b>1 153 810 586</b>	<b>1 088 900 226</b>	<b>3 161 892 028</b>	<b>2 796 863 974</b>
<b>6. Crédits consommés</b>	<b>949 240 237</b>	<b>902 166 058</b>	<b>877 128 005</b>	<b>776 720 883</b>	<b>1 122 909 251</b>	<b>1 075 320 443</b>	<b>2 949 277 493</b>	<b>2 754 207 384</b>
<b>7. Reliquat de crédits avant reports n+1 (5-6)</b>	<b>158 829 009</b>	<b>28 848 296</b>	<b>22 884 191</b>	<b>228 511</b>	<b>30 901 335</b>	<b>13 579 783</b>	<b>212 614 535</b>	<b>42 656 590</b>
8. Taux de consommation des crédits prévus en LFI (6/3)	110,82%	99,94%	116,41%	105,37%	99,58%	99,32%	107,73%	101,16%
9. Taux de consommation des crédits disponibles (6/5)	85,67%	96,90%	97,46%	99,97%	97,32%	98,75%	93,28%	98,47%

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2011

*b) Une programmation triennale dépassée*

Ces importantes ouvertures de crédits en gestion s'accompagnent logiquement d'un **dépassement des plafonds assignés à la mission dans le cadre du budget triennal 2009-2011 et de l'annuité 2011 de la programmation 2011-2013<sup>1</sup>**.

Selon la Cour des comptes<sup>2</sup>, sur la période 2009-2011, l'écart entre les dépenses et le plafond initial des crédits de la mission s'élève ainsi à **699,20 millions d'euros en AE et 478,59 millions d'euros en CP**.

**Ecart aux plafonds du budget triennal 2009-2011 des crédits de la mission « Culture »**

*(en millions d'euros)*

		<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Plafond prévu par le budget triennal</b>	AE	2 841,41	2 724,99	2 487,75
	CP	2 780,89	2 797,67	2 580,60
<b>Total des crédits ouverts au cours de la gestion hors fonds de concours</b>	AE	2 983,79	3 151,26	3 161,17
	CP	2 930,93	3 036,46	2 796,14
<b>Ecart cumulé 2009-2011 entre les crédits ouverts et les plafonds du triennal</b>	AE			1 242,07
	CP			604,37
<b>Dépenses de la mission hors fonds de concours</b>	AE	2 806,53	2 943,13	2 933,93
	CP	2 903,34	2 985,96	2 748,45
<b>Ecart cumulé 2009-2011 entre les dépenses et les plafonds du triennal</b>	AE			<b>699,20</b>
	CP			<b>478,59</b>

*Source : commission des finances, d'après les données de la Cour des comptes*

**Quant à la première année d'exécution de la seconde programmation triennale 2011-2013, elle laisse déjà également apparaître un dépassement des plafonds** fixés pour la mission en AE (+ 206,41 millions d'euros) et en CP (+ 20,53 millions d'euros,) en raison notamment des abondements opérés en faveur de l'INRAP et de la Philharmonie de Paris.

Comme l'indique la Cour des comptes, *« la crédibilité de la programmation triennale 2011-2013 des crédits de la mission est donc d'ores et déjà atteinte, comme cela avait été le cas en 2010 s'agissant de la programmation triennale 2009-2011. Le financement de nouveaux grands projets, hors enveloppe programmée, apparaît comme une constante de la mission Culture et explique en partie le dépassement régulier des objectifs de*

<sup>1</sup> Il convient néanmoins de noter que ces éléments sont difficiles à apprécier pleinement, compte tenu des changements de périmètre qu'a connus la mission sur cette période.

<sup>2</sup> Cour des comptes – Analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – Exercice 2011 – Culture.

*la programmation budgétaire et l'adaptation par voie de conséquence des plafonds annuels de crédits.* »<sup>1</sup>.

*c) Une soutenabilité budgétaire difficile à apprécier*

Entre 2010 et 2011, les **charges à payer** de la mission – qui correspondent à un service fait sans engagement d'AE ou sans consommation de CP – **ont été multipliées par 2,5**. Selon la Cour des comptes, elles portent principalement sur les **crédits déconcentrés** du programme 175, mais « **il n'a pu être donné à ce stade d'explication à cette forte progression par rapport à 2010** ». Si ce montant ne présente pas, selon la Cour, de risque majeur pour la soutenabilité du budget 2012 de la mission, l'évolution de ce montant devra néanmoins faire l'objet d'un suivi attentif.

Quant aux **restes à payer** – soit la différence entre les engagements et les paiements – ils s'élèvent à la fin de l'année 2011 à **922,54 millions d'euros**, soit une hausse de 3,5 % par rapport à 2010. Cette progression s'explique par les importants projets d'investissement lancés par le ministère et notamment le redémarrage du projet de « Philharmonie de Paris » qui explique, à lui seul, 105,9 millions d'euros de restes à payer en 2011.

Selon la Cour des comptes, **l'appréciation du montant des restes à payer au regard de la soutenabilité budgétaire de la mission « reste tributaire de facteurs insuffisamment déterminés jusqu'alors : le degré de fiabilité des prévisions des coûts des projets d'investissement, l'échelonnement des restes à payer sur les exercices suivants et l'évaluation des dépenses de fonctionnement induites par les grands projets d'investissement »**.

**Evolution 2010-2011 des charges à payer et des restes à payer**

*(en millions d'euros)*

	<b>Fin 2010</b>	<b>Fin 2011</b>	<b>Ecart 2010-2011</b>
<b>Charges à payer</b>			
P. 175	10,084	34,513	+24,429
P. 131	3,301	2,350	-0,951
P. 224	2,245	2,680	+0,435
<b>Total - Mission</b>	<b>15,630</b>	<b>39,543</b>	<b>+23,913</b>
<b>Restes à charges</b>			
P. 175	721,22	618,41	-102,81
P. 131	95,85	194,71	+98,86
P. 224	74,23	109,42	+35,19
<b>Total - Mission</b>	<b>891,30</b>	<b>922,54</b>	<b>+31,24</b>

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

<sup>1</sup> Cour des comptes – Analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – Exercice 2011 – Culture.

## 2. Une maîtrise insuffisante des emplois des opérateurs et un contournement de la règle du « 1 sur 2 »

a) *Le respect en exécution du schéma d'emploi ministériel, mais une maîtrise insuffisante de l'emploi des opérateurs*

Le schéma d'emplois ministériel pour 2011 fixait comme objectif une diminution de 93 ETP. **Ce solde a été atteint en exécution**, même si le nombre de sorties et d'entrées a toutefois été supérieur aux prévisions (respectivement, 698 sorties contre 664 initialement prévues et 605 entrées contre 571 fixées en LFI).

Pour la Cour des comptes, « *tant la détermination du plafond d'emplois en LFI 2011 que la mise en œuvre du schéma d'emplois ministériel au cours de l'année 2011 semblent témoigner d'une plus grande sincérité et d'une meilleure maîtrise* »<sup>1</sup>, ce dont vos rapporteurs spéciaux se félicitent.

La bonne tenue des emplois sous plafond du ministère est néanmoins contrebalancée par **la progression moins maîtrisée des emplois des opérateurs, soit 254 emplois supplémentaires entre 2010 et 2011**. Cette progression peut en partie s'expliquer par la transformation de services de l'administration centrale en opérateurs ou le transfert de compétences du ministère à ces derniers ce qui, par voie de conséquence, conduit à la transformation d'emplois « Etat » en emplois « Opérateurs ».

### Evolution 2007-2011 des emplois des opérateurs

	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011
<b>Emplois « Etat » affectés dans les opérateurs</b>	3 889	3 788	3 619	4 286	4 240	+ 9%
<b>Emplois sous plafond rémunérés par les opérateurs</b>	14 428	14 746	14 766	14 744	15 044	+4,3 %
<b>Total</b>	<b>18 317</b>	<b>18 534</b>	<b>18 385</b>	<b>19 030</b>	<b>19 284</b>	<b>+5 3 %</b>

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

b) *Un contournement astucieux de la règle du « 1 sur 2 »*

Par ailleurs, la Cour des comptes relève, comme en 2010, 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 2011, 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

<sup>1</sup> Cour des comptes – Analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – Exercice 2011 – Culture.

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.

Selon la Cour des comptes, au total, **entre 2009 et 2011, le ministère a pu ainsi remplacer sept départs à la retraite sur dix.**

Toujours selon la Cour, en termes d'économie, la règle du « 1 sur 2 » se traduit sur la période 2009-2011 par une économie des crédits du titre 2 de 13,9 millions d'euros, dont 46 % a été redistribuée sous forme de mesures de « retour catégoriel ». **Le gain net s'élève donc à 6,4 millions d'euros entre 2009 et 2011.**

#### La règle du « 1 sur 2 » - Impact sur la masse salariale

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	Triennal 2009-2011
<b>Valorisation du « 1 sur 2 » exécuté</b>	6,623	1,866	5,458	<b>13,947</b>
<b>Retour catégoriel</b>	4,845	1,218	1,528	<b>7,591</b>
<b>Economie nette</b>	1,778	0,648	3,930	<b>6,356</b>
<b>Economie nette en %</b>	27 %	35 %	72 %	<b>46 %</b>

Source : Cour des comptes

### 3. Des dépenses d'intervention qui n'ont diminué que de 3,3 % en 2011

Un autre dispositif de maîtrise de la dépense publique n'est que partiellement appliqué à la mission « Culture », celui de l'encadrement des dépenses d'intervention.

**Celles-ci n'ont diminué que de 3,3 % en 2011<sup>1</sup>**, ce qui rendra d'autant plus difficile l'atteinte de l'objectif général de baisse de 10 % des dépenses de titre 6 sur le triennal 2011-2013<sup>2</sup>.

#### Evolution des dépenses d'intervention sur la mission « Culture »

(en euros)

	2010	2011	Evolution 2010-2011
P. 175	202 832 352	191 546 868	-11 285 484
P. 131	446 810 364	436 696 247	-10 114 117
P. 224	202 715 682	195 810 721	-6 904 961
<b>Total</b>	<b>852 358 398</b>	<b>824 053 836</b>	<b>-28 304 562</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2011 de la présente mission

<sup>1</sup> Ces données sont là aussi à relativiser compte tenu des changements de maquette subis par la mission.

<sup>2</sup> Ces résultats sont à relativiser dans la mesure où le périmètre de la mission a été modifié entre 2010 et 2011.

La Cour des comptes relève à cet égard : « *d'une manière générale, le ministère de la culture et de la communication estime, dans le cadre de la contradiction, que la réduction des dépenses d'intervention n'a pas été retenue comme objectif prioritaire le concernant et qu'elle serait notamment en contradiction avec la lettre-plafond décidée par le Premier ministre pour l'ensemble de ses dépenses* ».

### **C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI RESTE PARTIELLE ET SANS CONSÉQUENCE RÉELLE SUR LA BUDGÉTISATION**

#### **1. Une mission dont les indicateurs les plus représentatifs ne rendent compte que très partiellement de la performance**

Quatre objectifs et quatre indicateurs ont été choisis comme étant les plus représentatifs de la mission « Culture ». Ils sont détaillés dans le tableau suivant :

##### **Indicateurs les plus représentatifs de la mission « Culture »**

<b>Objectifs</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Performance (en % du nombre de cibles atteintes parmi les sous-indicateurs)</b>
Accroître l'accès du public au patrimoine national	Fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales	33 %
Inciter à l'innovation et à la diversité de la création	Renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création	100 %
Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur	Taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culturel	Information trop lacunaire
Favoriser un accès équitable à la culture notamment grâce au développement de l'éducation artistique et culturelle	Part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle	100 %

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour 2011 de la mission « Culture »

Ces résultats ne sont que partiellement représentatifs de la performance de la mission, dans la mesure où le dispositif de performance compte **dix objectifs, vingt-cinq indicateurs, et de très nombreux sous-indicateurs**.

La Cour des comptes estime à cet égard que « *les objectifs de performance retenus pour les quatre indicateurs représentatifs de la mission apparaissent peu ambitieux, les progrès attendus sur la période de la programmation triennale étant très limités* ».

## **2. Un dispositif de performance modifié pour tenir compte du changement de maquette budgétaire**

Vos rapporteurs spéciaux notent néanmoins que certaines améliorations ont été apportées en 2011.

Tout d'abord, et en tout logique, l'ensemble des indicateurs et sous-indicateurs associés à des crédits transférés vers la mission « Médias, livre et industries culturelles » ont été supprimés.

Par ailleurs, d'autres **évolutions du dispositif de performance viennent améliorer le suivi des politiques publiques** portées par chaque programme :

- le programme 175 « Patrimoines » **s'enrichit d'un indicateur de suivi du récolement décennal des musées nationaux** ;

- le programme 131 « Création » voit la **suppression de l'indicateur relatif au coût moyen de traitement des demandes de subvention**, trop complexe à renseigner. En contrepartie, d'autres indicateurs plus pertinents ont intégré cette problématique ;

- par ailleurs, **plusieurs indicateurs destinés à mesurer la qualité de la gestion** ont été introduits ;

- enfin, vos rapporteurs spéciaux notent une amélioration dans le processus de signature des contrats d'objectifs et de moyens des opérateurs de la mission. La Cour des comptes souligne notamment que l'INRAP, le Louvre et le CMN se sont dotés de COM en 2011. **Si cette évolution constitue un progrès, il faudra néanmoins surveiller l'adoption et la signature, dans les meilleurs délais, des contrats en cours d'élaboration.**

De façon plus générale, vos rapporteurs spéciaux réitèrent le souhait exprimé l'année dernière d'une **prise en compte des résultats de performance dans le calibrage des dotations budgétaires à venir**. Dans le cas contraire, l'analyse de la performance serait illusoire.

## **II. ANALYSE PAR PROGRAMME**

### ***A. LE PROGRAMME 175 « PATRIMOINES »***

Pour mémoire, le programme « Patrimoines » finance les politiques publiques destinées à contribuer, préserver, enrichir et valoriser le patrimoine. De plus, il a vocation à assurer la diffusion de ces patrimoines auprès du public. **Il représente 33,2 % des crédits de paiement de la mission prévus en LFI.**

## 1. Une exécution supérieure à la prévision initiale

**856,6 millions d'euros en AE et 902,7 millions 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 **1,11 milliard d'euros en AE (+ 29,4 %) et 931,01 millions d'euros en CP (+ 3,1 %).**

**La dépense exécutée se sera finalement élevée à 949,24 millions d'euros en AE et à 902,17 millions d'euros,** soit des taux de consommation de 85,6 % et 96,90 % des AE et des CP disponibles. Les crédits non consommés étaient destinés à la rénovation du palais des festivals à Cannes, à la préparation du rattachement à l'Office national de paie, ainsi qu'à des charges à payer. Ils ont été reportés sur 2012.

Toutefois, **ce taux global de consommation proche de 100 % cache des disparités entre les actions,** certaines se caractérisant par la sous-consommation de leurs CP. A cet égard, on relèvera tout particulièrement le faible taux d'utilisation des CP de l'action 1 « Patrimoine monumental » (76,6 %, alors que 99 % des AE ont été utilisées) et de l'action 4 « Patrimoine archivistique et célébrations nationales » (74,6 %).

Sur les sept actions du programme, ce sont **les actions 1 « Patrimoine monumental » et 3 « Patrimoine des musées de France » qui absorbent l'essentiel des crédits du programme** (respectivement 39,8 % et 41,9 % des autorisations d'engagement consommées pour 2011).

Enfin, d'après le rapport annuel de performances, la répartition des consommations par type de services est comparable, en 2011, à celle de 2010 : les CP ont été consommés à 50 % par les opérateurs (54 % en 2010), 28 % par les services déconcentrés (27 % en 2010) et 22 % par les services centraux (19 % en 2010).

## 2. Des faiblesses persistantes dans le pilotage budgétaire du programme

### *a) La situation de l'INRAP reste tendue*

Les mouvements de crédits les plus importants intervenus en gestion sont venus abonder l'INRAP :

- un arrêté de report lui a octroyé 17 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP ;

- les lois de finances rectificatives intervenues en juillet et en décembre 2011 ont respectivement augmenté les crédits du programme 175 de 8 millions d'euros en AE=CP, et de 60 millions d'euros en AE<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le montant correspondant en CP a été mis en place à partir de redéploiements de crédits au sein du programme 175.

Ces ouvertures de crédits étaient destinées à l'assainissement de la situation financière de l'INRAP et au financement des engagements de l'Etat au titre du fonds national d'archéologie préventive (FNAP). Vos rapporteurs spéciaux relèvent que ces abondements en gestion survenus en 2011 ne font que pérenniser une situation installée depuis plusieurs exercices.

En effet, comme le résume la Cour des comptes, « *les difficultés financières de l'établissement étaient établies depuis plusieurs années et ont été particulièrement mal évaluées lors de l'élaboration des lois de finances. Alors que la subvention de fonctionnement inscrite en 2009 avait été supprimée en LFI pour 2010 dans un contexte d'augmentation des taux de la redevance d'archéologie préventive (RAP), des financements exceptionnels avaient néanmoins dû être accordés à l'opérateur pour tenir compte d'un rendement de la redevance en 2010 très inférieur aux prévisions. Malgré ce contexte difficile, la LFI pour 2011 ne prévoyait aucune subvention à l'INRAP* ».

La réforme du régime de la RAP, attendue et notamment préconisée par l'inspection générale des finances, est intervenue en loi de finance rectificative de décembre 2011. **Elle vise à en améliorer le rendement et à renforcer par ce biais les ressources annuelles de l'INRAP.** Il est encore trop tôt pour dresser un bilan de cette réforme, mais ses résultats devront être attentivement surveillés, pour mettre fin à de tels écueils budgétaires.

*b) Le mode de financement de la gratuité des musées reste problématique et contrevient au principe de sincérité budgétaire*

Vos rapporteurs spéciaux avaient relevé l'année dernière l'absence de crédits, en loi de finances initiale, pour financer la gratuité des musées en faveur des jeunes et des enseignants. Cette politique implique que les pertes de recettes enregistrées par les musées sont compensées par le budget de l'Etat. Or, **en 2011 comme en 2010, cette mesure a été financée en gestion, principalement en provenance des crédits de la réserve de précaution.** En effet, en 2011, sur un dégel de 29,65 millions d'euros en AE et de 30,47 millions d'euros en CP (pour une réserve de 34,56 millions d'euros en AE et 35,37 millions d'euros en CP), **20,2 millions d'euros en AE=CP ont été utilisés pour cette politique.** De plus, un décret de transfert a octroyé 2 millions d'euros supplémentaires (AE=CP) au profit de la compensation au titre de la gratuité.

La persistance de cette **mauvaise méthode qui porte atteinte à la sincérité de la prévision budgétaire** est d'autant moins justifiable que la politique de gratuité est une mesure pérenne. De plus, la réserve de précaution n'a pas vocation à abonder en gestion des besoins identifiables dès la loi de finances initiale et qui, en tant que tels, devraient faire l'objet de demandes de crédits justifiées au premier euro.

De surcroît, comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, « *le coût constaté en 2011 est très proche de celui*

*de 2010, ce qui tend à démontrer qu'une enveloppe globale pourrait être demandée en LFI, sans risque d'erreur majeure ».*

### 3. Une performance en progression

Le dispositif de performance du programme 175 « Patrimoines » se compose de trois objectifs et huit indicateurs, comme le résume le tableau suivant :

<b>Objectif 1</b>	<b>Améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines</b>
Indicateur 1.1	Amélioration des procédures de signalement, de protection et de conservation
Indicateur 1.2	Développement des programmes de travaux d'entretien dans les monuments historiques
Indicateur 1.3	Qualité de la maîtrise d'ouvrage Etat
<b>Objectif 2</b>	<b>Accroître l'accès du public au patrimoine national</b>
Indicateur 2.1	Accessibilité physique des collections au public
Indicateur 2.2	Fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales
Indicateur 2.3	Taux de satisfaction du public des institutions et des sites patrimoniaux
<b>Objectif 3</b>	<b>Elargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics</b>
Indicateur 3.1	Effet de levier de la participation financière de l'Etat dans les travaux de restauration des monuments historiques qui ne lui appartiennent pas
Indicateur 3.2	Taux de ressources propres des institutions patrimoniales et architecturales

*Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour 2011 de la mission « Culture »*

D'après le rapport annuel de performances pour 2011, la performance du programme 175 « Patrimoines » est plutôt positive, 76 % des indicateurs renseignés témoignant d'une amélioration ou d'une consolidation des résultats par rapport à 2010, et 59 % d'entre eux atteignant ou dépassant les valeurs prévisionnelles fixées.

Pour s'en tenir aux principaux résultats, on relèvera que :

- en ce qui concerne l'amélioration de la connaissance et la conservation des patrimoines, les résultats 2011 sont globalement satisfaisants. La plupart des objectifs sont atteints. **Seul l'indicateur relatif à l'avancement du récolement décennal n'atteint pas la cible prévue**, malgré un résultat en amélioration par rapport à 2010. Par ailleurs, **au regard des risques financiers associés aux grands chantiers culturels étatiques, les sous-indicateurs relatifs à la qualité de la maîtrise d'ouvrage d'Etat doivent être suivis avec attention ;**

- sur la diffusion et la transmission des œuvres, les indicateurs relatifs à l'accessibilité des fonds et de collections correspondent peu ou prou aux prévisions. **On enregistre une hausse de 7 % de la fréquentation des lieux patrimoniaux par rapport à 2010.** Cependant, il convient de relativiser ce résultat, dans la mesure où il existe une forte concentration du public sur un nombre restreint d'établissements culturels. De plus, **les indicateurs de satisfaction du public diminuent par rapport à 2010**, tout en dépassant la cible prévue pour 2011. Cependant, cette performance est relative, puisque seuls les résultats du Louvre sont pris en compte. **Le sous-indicateur concerné est donc mal renseigné ;**

- s'agissant de la diversification des financements au profit du patrimoine public, l'indicateur 3.1 atteint presque sa cible, mais le RAP 2011 souligne le **désengagement financier de certaines collectivités territoriales dans les opérations menées sur les monuments historiques appartenant à des partenaires privés.** De plus, le pourcentage des ressources propres des musées nationaux augmente sensiblement, grâce à la bonne fréquentation sur 2011, qui a induit de significatives recettes de billetteries. Enfin, le taux des recettes issues du mécénat augmente légèrement par rapport à 2010, mais reste inférieur à la cible fixée début 2011.

## ***B. LE PROGRAMME 131 « CRÉATION »***

Pour mémoire, le programme « Création » soutient la diversité et le renouvellement de l'offre culturelle, à toutes les étapes de la vie d'une œuvre, de la commande à la diffusion, en passant par sa production. Ces objectifs sont structurés autour de deux grands axes : encourager la création dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques, d'une part, et en favoriser la diffusion, d'autre part. **Il représente 27 % des crédits de paiement de la mission prévus en LFI.**

### **1. Une surconsommation des crédits prévus en LFI**

**753,5 millions d'euros en AE et 737,2 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 900 millions d'euros en AE (+ 19,45 %) et 776,9 millions d'euros en CP (+ 5,4 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 877,1 millions d'euros en AE et 776,7 millions d'euros en CP, soit des **taux de consommation de 97,46 % et 99,97 % des AE et des CP disponibles.**

Les crédits contribuent au financement des équipes et institutions structurantes dans le secteur du spectacle vivant, à hauteur de 90 %, avec 702 millions d'euros, et des arts plastiques, à hauteur de 10 % avec 74 millions d'euros.

Le RAP 2011 se félicite du taux de consommation des crédits, proche de 100 %, performance qu'il justifie « *grâce à l'exercice de la fongibilité et à un dialogue de gestion continu entre les services du programme, qui ont permis une allocation optimale des ressources* ».

Toutefois, **le programme 131 « Création » a bénéficié d'une hausse de son plafond de dépenses de 5 millions d'euros en AE et de 50 millions d'euros en CP pour assurer le financement**, essentiellement en crédits de paiement, de la Philharmonie de Paris (voir *infra*).

## **2. Le projet de Philharmonie de Paris, un facteur d'incertitude sur les dépenses de la mission «Culture »**

La loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a autorisé l'ouverture de **62,9 millions d'euros en AE et 39,36 millions d'euros en CP au profit de la Philharmonie de Paris**. Ces ouvertures expliquent en grande partie le dépassement du plafond triennal de la mission.

Au-delà du coût d'investissement, **une évaluation des coûts de fonctionnement induit par les grands projets d'investissement culturels devrait figurer dans les documents budgétaires**. De ce point de vue, on relèvera avec satisfaction que, en réponse aux recommandations de la Cour des comptes sur le suivi de son enquête relative aux grands chantiers culturels, le ministère de la culture et de la communication s'est engagé à définir le budget de fonctionnement de la Philharmonie de Paris, dans le cadre de la préparation du budget triennal 2013-2015, et à définir les conditions d'exploitation de la salle Pleyel, en lien avec l'activité du futur auditorium.

Il conviendra néanmoins de vérifier la réalité de cet engagement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013, car **une estimation et un suivi précis des coûts de fonctionnement associés aux grands investissements culturels contribueraient sans doute à améliorer le pilotage budgétaire et à prévenir les risques de dépassement de plafonds triennaux**.

## **3. Une performance globalement stable**

Le dispositif de performance du programme 131 « Création » se compose de quatre objectifs et huit indicateurs, comme le résume le tableau suivant :

<b>Objectif 1</b>	<b>Inciter à l'innovation et à la diversité de la création</b>
Indicateur 1.1	Renouvellement des bénéficiaires des dispositifs de soutien à la création
Indicateur 1.2	Place de la création dans la programmation des structures de production subventionnées
<b>Objectif 2</b>	<b>Donner des bases économiques et professionnelles solides à la création</b>
Indicateur 2.1	Equilibre financier des opérateurs
Indicateur 2.2	Promotion de l'emploi artistique
Indicateur 2.3	Effort de conventionnement avec les structures conventionnées
<b>Objectif 3</b>	<b>Augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire</b>
Indicateur 3.1	Fréquentation des lieux subventionnés
<b>Objectif 4</b>	<b>Diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger</b>
Indicateur 4.1	Effort de diffusion territoriale
Indicateur 4.2	Intensité de diffusion des productions

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour 2011 de la mission « Culture »

Pour s'en tenir aux principaux résultats, on relèvera que :

- concernant l'incitation à l'innovation et à la diversité de la création, les **performances sont plutôt stables ou en légère baisse** par rapport à 2010 ;

- sur l'aide économique et professionnelle aux créateurs, les résultats sont stables ou en légère progression, et les prévisions sont globalement atteintes. On relèvera notamment la **hausse significative de la recette moyenne par place offerte (+ 13 %) par rapport à 2010**, et la réduction d'un point du montant total des subventions publiques dans les établissements, par rapport à 2010 ;

- au regard de la fréquentation dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire, les résultats de l'année 2011 traduisent une **hausse générale de la fréquentation**, avec un léger accroissement de la part relative des scolaires accueillis au sein des structures ;

- en ce qui concerne la **diffusion de la culture française**, les **résultats sont conformes à la prévision ou en légère hausse pour le spectacle vivant et les arts plastiques**, mais les mesures ne sont pas définitives. En ce qui concerne le théâtre, le résultat est inférieur à la cible pour 2011, mais stable par rapport aux réalisations précédentes.

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

Pour mémoire, le programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » pilote les politiques culturelles de transmission des savoirs et de démocratisation de la culture. **Trois priorités structurent son action** : améliorer l'attractivité de l'enseignement supérieur et assurer l'insertion professionnelle des diplômés ; favoriser l'accès de tous à la culture, à travers l'éducation artistique ; œuvrer en faveur du développement des politiques culturelles transversales sur l'ensemble du territoire et à l'étranger. Enfin, **ce programme mutualise les fonctions support du ministère. Il représente 39,8 % des crédits de paiement de la mission prévus en LFI.**

#### **1. Une légère surconsommation des crédits prévus en LFI**

**1,128 milliard d'euros en AE et 1,082 milliard 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 1,153 milliard d'euros en AE (+ 3,45 %) et 1,088 milliard d'euros en CP (+ 1,6 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 1,122 milliard d'euros en AE et 1,075 milliard d'euros en CP, soit des taux de consommation de 97,32 % et 98,75 % des AE et des CP disponibles.

**Les crédits reportés portent sur des opérations pluriannuelles.** Selon le rapport annuel de performances pour 2011, la priorité de l'exécution 2011 a été accordée, du point de vue des taux de consommation, à l'enseignement supérieur ainsi qu'aux actions en faveur de l'accès à la culture.

Sur les six actions du programme, **c'est l'action 7 « Fonctions de soutien du ministère » qui absorbe la majorité des crédits du programme (65,09 % des autorisations d'engagement consommées pour 2011).**

#### **2. Une forte baisse des crédits de paiement de titre 5 entre la prévision et l'exécution**

L'écart entre la prévision et l'exécution 2011, s'agissant des dépenses d'investissement s'élève à 12,66 millions d'euros en CP.

**Cette situation contraste fortement avec l'accélération constatée l'an dernier.** D'après le rapport annuel de performances pour 2011, cette réduction des dépenses de titre 5 du programme s'explique principalement par la **faible consommation des dépenses d'investissement de l'action 7 « Fonctions de soutien du ministère », du fait du report de certaines opérations de rénovation.**

### 3. Une performance satisfaisante, mais qui appelle une vigilance particulière sur les résultats liés aux fonctions support

Le dispositif de performance du programme 224 se compose de trois objectifs et neuf indicateurs, comme le résume le tableau suivant :

<b>Objectif 1</b>	<b>Améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur</b>
Indicateur 1.1	Taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur de la culture
<b>Objectif 2</b>	<b>Favoriser un accès équitable à la culture notamment grâce au développement de l'éducation artistique et culturelle</b>
Indicateur 2.1	Part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle
Indicateur 2.2	Effort de développement de l'éducation artistique et culturelle dans les territoires prioritaires
Indicateur 2.3	Accessibilité des lieux culturels aux personnes en situation de handicap
<b>Objectif 3</b>	<b>Optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien</b>
Indicateur 3.1	Coût des fonctions soutien par ETP (hors charges immobilières)
Indicateur 3.2	Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines
Indicateur 3.3	Ratio d'efficacité bureautique
Indicateur 3.4	Efficacité de la gestion immobilière
Indicateur 3.5	Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi de personnes handicapées (loi n° 87-517 du 10 juillet 1987)

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour 2011 de la mission « Culture »

Pour s'en tenir aux principaux résultats, on relèvera que :

- en ce qui concerne **l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur**, en l'absence de valeur cible pour 2011, **le taux général régresse légèrement par rapport à 2010**. En revanche, le taux spécifique aux arts plastiques et au spectacle vivant augmente. On atteint un niveau de 82,3% d'insertion dans un emploi en rapport avec la formation reçue, et de 87 % pour le taux d'activité professionnelle<sup>1</sup> ;

- sur un **accès équitable à la culture (EAC)**, l'indicateur 2.1 augmente significativement par rapport à 2010 et dépasse la cible prévue pour 2011. En revanche, le résultat 2011 relatif à l'accessibilité des lieux culturels pour les personnes handicapées diminue légèrement par rapport à celui de 2010. Il se révèle surtout très inférieur à la cible prévue mi-2011. Enfin, **la diminution de la part des crédits consacrée aux zones prioritaires doit être relativisée**. En effet, un nouveau zonage s'est achevé en 2011, impliquant une hausse des zones prioritaires. **La part de celles-ci a augmenté plus rapidement que l'augmentation des crédits d'EAC ;**

<sup>1</sup> Dans le champ et en dehors du champ du diplôme.

- au regard de la rationalisation des crédits alloués aux fonctions support, les résultats sont plutôt satisfaisants, mais **appellent une vigilance particulière sur les dépenses immobilières**. Le RAP 2011 de la mission « Culture » indique en effet que, *« concernant les charges immobilières, l'estimation par France Domaine des loyers budgétaires reste une source d'incertitude, les montants initialement programmés (...) s'avérant souvent insuffisants (...) et devant donc être réabondés sous plafond. De même, l'évolution des loyers privés à la hausse entraîne une contrainte supplémentaire sur les autres postes de dépenses des fonctions de soutien. Le fonctionnement des services déconcentrés est également très contraint »*.

- les risques budgétaires sont susceptibles de peser sur l'évolution future des dépenses support, et devront donc être suivis attentivement.

**MISSION « DÉFENSE »  
ET COMPTE SPÉCIAL « GESTION ET VALORISATION DES  
RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE  
HERTZIEN »**

**MM. Yves Krattinger et François Trucy, rapporteurs spéciaux**

<b>I. LES RESSOURCES GLOBALES DE LA MISSION ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE .....</b>	<b>106</b>
A. UNE MANNE BIENVENUE MAIS PAR NATURE ALÉATOIRE : LES RECETTES EXCEPTIONNELLES.....	106
B. MESURE DE LA PERFORMANCE : DES CAPACITÉS D'INTERVENTION TOUJOURS INSUFFISANTES .....	107
<b>II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS .....</b>	<b>108</b>
A. LES FAITS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2011 .....	108
1. Des autorisations d'engagement inférieures de 8,5 % à la prévision.....	111
2. Des crédits de paiement supérieurs de 1,8 % à la prévision.....	111
3. Des lacunes dans le contrôle budgétaire et le circuit comptable .....	112
B. UN PARADOXE : UNE INSUFFISANCE DES CRÉDITS DE MASSE SALARIALE ET UN PLAFOND D'EMPLOIS NON ATTEINT.....	113
1. Une insuffisance des crédits inscrits en titre 2 .....	113
2. Des effectifs durablement inférieurs au plafond d'emplois.....	114
C. UN SURCÔÛT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DE PLUS EN PLUS SOUS-ÉVALUÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE .....	115
D. UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE APPELÉE À S'ÉCARTER ENCORE DAVANTAGE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE .....	116

## I. LES RESSOURCES GLOBALES DE LA MISSION ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE

### ***A. UNE MANNE BIENVENUE MAIS PAR NATURE ALÉATOIRE : LES RECETTES EXCEPTIONNELLES***

En 2011, le budget de la mission « Défense » s'est élevé en exécution à 39 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 38,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Il a été pour la première fois abondé par des ressources exceptionnelles provenant de la cession de fréquences hertziennes, pour un montant de 936 millions d'euros (proche de la prévision initiale de 850 millions d'euros), auxquelles s'ajoutent les produits de ventes immobilières (109 millions d'euros de recettes, en-deçà d'une prévision de 158 millions d'euros). S'agissant des recettes de cessions immobilières, leur produit devrait augmenter surtout à partir de 2013, suite à la libération des emprises parisiennes dans le cadre du projet de regroupement à Balard des fonctions d'état-major.

La cession de bandes de fréquences est retracée dans le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ». Disponibles seulement en fin d'année, ces ressources n'ont été utilisées qu'à hauteur de 89 millions d'euros sur la mission « Défense », le solde (847 millions d'euros) ayant été reporté en 2012.

**Ces ressources exceptionnelles, par nature aléatoire, constituent un expédient** pour le financement du budget de la défense. Si elles sont inférieures aux prévisions, elles augmentent optiquement les ressources attendues ; si elles les dépassent, le risque existe d'un prélèvement pour tout ou partie afin de réduire le déficit global du budget de l'Etat. Ce risque semble d'autant plus avéré que, dans son analyse de l'exécution du budget 2012<sup>1</sup>, la Cour des comptes est très critique sur la création du CAS, en estimant que ses dépenses et ses recettes ne sont pas d'une nature différente de celles du budget de l'Etat. **Lors de la préparation de la prochaine loi de programmation militaire, il conviendra de mieux prendre en compte ces ressources exceptionnelles pour qu'elles ne soient plus un complément aléatoire aux ressources de la mission « Défense ».**

Un autre aléa budgétaire concerne les attributions de produits et de fonds de concours, issus d'opérations du service de santé des armées, de cessions de matériels (un avion gouvernemental et un avion de transport de chalands de débarquement) et des remboursements opérés par les Nations Unies au titre des opérations de maintien de la paix. L'ensemble de ces ressources s'est élevé à 951 millions d'euros en 2012, soit plus de 2 % des ressources de la mission « Défense ».

---

<sup>1</sup> *Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation de l'utilisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien ».*

## **B. MESURE DE LA PERFORMANCE : DES CAPACITÉS D'INTERVENTION TOUJOURS INSUFFISANTES**

Selon les rapporteurs spéciaux, l'indicateur de performance le plus significatif pour la mission « Défense » concerne les capacités de projection.

### INDICATEUR 2.1 : 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	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision mi 2011	2011 Réalisation	2013 Cible PAP 2011
Armée de terre	%	98/100/100	98,6/100/95	100/100/95	98,5/100/82,5	98,5/100/82,8	100/100/90
Marine	%	17/70/41	53/79/32	75/75/52/50	75/75/50/50	67/100/33/50	75/75/50/50
Armée de l'air	%	71/40/73/81	69/77/60/57	65/75/87/54	70/50/65/70	61/53/69/80	65/65/87/54
SSA	%	85,2	86,3	90	90	85,2	92
SEA	%	80	80	85	83	84,5	90
DIRISI	%	100	99,7	95	99	99,5	93

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 quatre nombres représentatifs successivement du groupe aéronaval (GAN), de la force amphibie (GA), du groupe d'action maritime (GAM), du groupe de guerre des mines (GGDM), nouvellement introduit au PAP 2011 ;
- pour la composante aérienne : par quatre nombres, représentatifs des capacités chasse, transport, soutien et hélicoptère. Les valeurs indiquées en réalisation 2009 et 2010 et les prévisions PAP 2011 sont calculées en année pleine. Les prévisions 2011 actualisées font référence aux nouveaux contrats opérationnels définis au cours du premier semestre 2010. L'écart entre les deux colonnes « Prévision PAP 2011 » et « Prévision mi-2011 » est donc strictement technique ;
- pour le service des essences des armées (SEA), le service de santé des armées (SSA) et la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information de la défense 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 multiples<sup>1</sup>, et des insuffisances du soutien ;

- dans le cas de la **marine**, dont les résultats sont les moins bons des trois armées, les difficultés proviennent de deux problèmes structurels : l'indisponibilité (programmée ou non) du porte-avions, et la disponibilité insuffisante des sous-marins nucléaires d'attaque ; une attention particulière doit être portée à la faible disponibilité (33 %) du groupe d'action maritime (GAM), compte tenu de la priorité donnée aux autres composantes de la défense maritime pour les bâtiments d'escorte ;

- dans le cas de **l'armée de l'air**, 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, même si la tendance est à l'amélioration par rapport à 2010. Le RAP mentionne également que « *la préservation de la capacité de recherche et de sauvetage au combat (RESCO) demeure problématique sans un renforcement de ses moyens* ».

**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 2009-2014<sup>2</sup>, et ne soient même pas précisément définis. Les indicateurs concernés n'ont donc, en tant que tels, guère de signification.**

## II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

### A. LES FAITS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2011

Les crédits de la loi de finances initiale pour 2011 ont été exécutés conformément au tableau des pages suivantes.

---

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

<sup>2</sup> 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.

**Les crédits de la mission « Défense » en 2010 et en 2011 : 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				
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011				
144 Environnement et prospective de la politique de défense	1 756,1	1 841,2	1 782,1	1 791,9	1 759,8	1 757,1	1 822,4	1 783,0	3,7	-84,1	40,3	-8,9	0,2	-4,6	2,3	-0,5
01 Analyse stratégique	5,7	4,5	4,1	4,5	3,3	3,7	4,1	4,1	-2,4	0,0	-0,4	-0,4	-42,1	2,9	-10,9	-9,2
02 Prospective des systèmes de forces	34,9	33,6	34,2	33,6	34,7	39,8	34,8	38,8	-0,2	6,2	0,6	5,1	-0,6	18,5	1,8	15,3
03 Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	573,2	637,4	624,1	651,9	671,6	692,9	626,8	712,0	98,4	55,5	2,6	60,0	17,2	8,7	0,4	9,2
04 Maîtrise des capacités technologiques et industrielles	1 017,4	1 042,6	997,0	980,8	930,1	891,5	1 036,1	899,9	-87,3	-151,1	39,1	-80,9	-8,6	-14,5	3,9	-8,3
05 Soutien aux exportations	19,8	20,4	19,8	20,4	21,8	24,3	22,5	24,2	2,0	3,9	2,7	3,8	9,9	20,8	13,5	18,8
06 Diplomatie de défense	105,0	102,7	102,7	100,6	98,3	104,1	98,5	104,1	-6,7	1,4	-4,3	3,5	-6,3	13,1	-4,1	3,4
178 Préparation et emploi des forces	23 391,3	23 134,6	22 088,1	22 461,8	22 286,5	23 495,3	22 589,8	23 395,9	-1 104,8	360,7	501,7	934,1	-4,7	1,6	2,3	4,2
01 Planification des moyens et conduite des opérations	1 337,6	1 549,7	1 339,4	1 532,7	1 260,6	1 455,5	1 371,2	1 525,3	-77,0	-94,2	31,9	-7,4	-5,8	-6,1	2,4	-0,5
02 Préparation des forces terrestres	9 229,5	8 388,2	8 934,7	8 392,6	8 834,3	8 714,0	9 089,2	8 749,3	-395,2	325,8	154,5	356,7	-4,3	3,9	1,7	4,3
03 Préparation des forces navales	4 887,5	4 235,3	4 237,6	4 237,8	4 525,8	4 462,0	4 386,6	4 489,1	-361,7	226,7	129,0	251,3	-7,4	5,4	3,0	5,9
04 Préparation des forces aériennes	4 905,7	4 991,9	4 832,3	4 596,1	4 832,7	4 914,9	4 978,8	4 899,9	-73,0	-77,0	126,5	303,8	-1,5	-1,5	2,6	6,6
05 Logistique et soutien interarmées	2 440,7	3 319,1	2 113,8	3 052,3	2 154,9	3 199,4	2 065,4	2 983,2	-285,8	-119,7	-48,5	-69,1	-11,7	-3,6	-2,3	-2,3
06 Surcoûts liés aux opérations extérieures	590,0	650,0	590,0	650,0	668,0	738,2	688,4	737,9	78,0	88,2	98,4	87,9	13,2	13,6	16,7	13,5
07 Surcoûts liés aux opérations intérieures	0,4	0,4	0,4	0,4	10,3	11,3	10,3	11,3	9,9	10,9	10,0	10,9	2 756,8	2 051,1	2 151,2	2 151,2
212 Soutien de la politique de la défense	3 024,5	4 379,5	2 484,9	3 019,5	2 910,8	4 284,4	2 691,7	2 954,3	-113,7	-95,1	206,8	-65,2	-3,8	-2,2	8,3	-2,2
01 Direction et pilotage	65,5	66,7	65,5	66,7	66,5	68,1	68,3	68,3	1,0	1,4	2,8	1,6	1,5	2,1	4,3	2,3
02 Fonction de contrôle	28,6	29,0	28,6	29,0	22,7	21,9	22,7	21,9	-5,8	-7,1	-5,8	-7,1	-20,4	-24,4	-20,4	-24,4
03 Gestion centrale	400,5	428,0	460,6	489,1	395,1	1 579,3	466,1	479,5	-5,4	1 151,3	5,6	-9,6	-1,4	169,0	1,2	-2,0
04 Politique immobilière	1 252,9	2 536,3	962,0	1 339,8	1 307,3	1 512,1	1 288,2	1 360,8	54,4	-1 024,2	326,2	21,0	4,3	-40,4	33,9	1,6
05 Systèmes d'information, d'administration et de gestion	143,3	111,1	147,4	111,1	121,6	126,8	139,7	98,3	-21,7	-15,7	-7,7	-12,8	-15,2	-14,1	-5,2	-11,5
06 Accompagnement de la politique des ressources humaines	365,6	398,6	365,6	398,6	369,9	401,0	372,2	397,5	4,4	2,4	6,7	-1,1	1,2	0,6	1,8	-0,3
08 Promotion et valorisation du patrimoine culturel	53,2	58,1	53,7	57,4	56,4	54,9	56,8	54,5	3,2	-3,2	3,1	-2,9	6,0	-5,5	5,7	-5,0
09 Communication	41,3	40,2	41,3	40,2	41,1	40,0	40,5	39,9	-0,1	-0,2	-0,8	-0,3	-0,3	-0,5	-1,9	-0,6
10 Restructurations	673,6	711,5	360,3	487,7	530,1	480,2	237,2	433,7	-143,6	-231,3	-123,2	-54,0	-21,3	-32,5	-34,2	-11,1
146 Equipement des forces	11 719,2	13 270,6	11 423,6	10 789,0	10 122,3	9 457,4	12 028,8	10 617,1	-1 596,9	-3 813,2	605,2	-171,9	-13,6	-28,7	5,3	-1,6
06 Dissuasion	3 074,8	2 603,9	3 053,2	2 689,7	3 783,8	1 737,8	2 965,4	2 410,7	708,9	-866,1	-87,8	-279,0	23,1	-33,3	-2,9	-10,3
07 Commandement et maîtrise de l'information	1 346,1	3 082,0	774,7	620,1	1 051,7	1 398,7	1 136,8	1 105,9	-294,4	-1 683,3	362,1	485,8	-21,9	-54,6	46,7	78,3
08 Projection - mobilité - soutien	799,4	1 448,3	1 097,4	1 139,4	1 290,5	611,9	1 319,1	897,1	491,1	-836,4	221,6	-242,3	61,4	-57,8	20,2	-21,3
09 Engagement et combat	3 344,9	3 101,1	3 667,4	3 604,5	3 161,9	3 830,0	3 521,6	3 161,9	-1 905,2	60,8	-82,9	-57,0	-57,0	2,0	4,4	-2,3
10 Protection et sauvegarde	1 025,7	891,4	687,5	585,6	445,0	432,6	605,4	493,5	-580,8	-458,8	-82,1	-92,1	-56,6	-51,5	-11,9	-15,7
11 Préparation et conduite des opérations d'armement	2 128,1	2 142,3	2 143,4	2 148,1	2 084,1	2 117,6	2 128,6	2 138,3	-44,1	-24,7	-14,7	-9,8	-2,1	-1,2	-0,7	-0,5
12 Paris étrangères et programmes civils	0,0	1,7	0,0	1,7	27,6	-3,1	43,6	50,0	27,6	-4,8	43,6	48,3	-	-183,3	-	2 842,8

	Prévision LFI y c. FDC et ADP				Consommation				Ecart				Ecart en %			
	AE		CP		AE		CP		AE		CP		AE		CP	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Total des crédits	39 891,1	42 625,9	37 778,7	38 062,3	37 079,4	38 994,2	39 132,7	38 750,3	-2 811,7	-3 631,7	1 354,0	688,0	-7,0	-8,5	3,6	1,8
Dont :																
Titre 2. Dépenses de personnel	18 975,8	19 256,8	18 975,8	19 256,8	19 282,8	19 527,6	19 282,8	19 527,6	307,0	270,8	307,0	270,8	1,6	1,4	1,6	1,4
Autres dépenses :	20 915,3	23 369,1	18 802,9	18 805,5	17 796,6	19 466,6	19 850,0	19 222,7	-3 118,7	-3 902,5	1 047,0	417,2	-14,9	-16,7	5,6	2,2
Titre 1. Dotations des pouvoirs publics	0,0	0,0	0,0	0,0	-10,0	0,0	0,2	0,3	-10,0	-	0,2	0,3	-	-	-	-
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	10 199,1	10 973,6	8 409,8	8 882,3	9 883,0	11 199,2	10 020,0	10 517,1	-316,1	225,6	1 610,2	1 534,8	-3,1	2,1	19,1	17,1
Titre 4. Charges de la dette de l'Etat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,04	0,1	0,04	0,1	0,04	0,1	0,04	-	-	-	-
Titre 5. Dépenses d'investissement	10 397,5	12 034,7	10 098,6	9 488,7	7 505,6	7 933,3	9 468,0	8 345,9	-2 892,0	-4 101,4	-630,6	-1 142,8	-27,8	-34,1	-6,2	-12,0
Titre 6. Dépenses d'intervention	312,9	353,7	288,7	327,3	411,5	327,4	355,9	352,6	98,6	-26,4	67,1	25,3	31,5	-9,2	23,3	7,7
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	5,8	7,2	5,8	7,2	6,4	6,8	5,8	6,8	0,6	-0,4	0,0	-0,4	10,1	-5,0	0,0	-5,0

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 8,5 % à la prévision**

La principale anomalie de l'exécution 2011 concerne **les autorisations d'engagement (AE), inférieures de 8,5 % à la prévision de la loi de finances initiale**, ce qui correspond à une sous-exécution de 3,6 milliards d'euros, principalement imputable aux dépenses d'investissement relevant du titre 5 (sous-exécutées à hauteur de 4,1 milliards d'euros, soit un écart de plus de 34 % avec la loi de finances initiale).

Cette sous-exécution est concentrée sur le programme 146 « Equipement des forces », pour lequel l'écart entre la prévision et la réalisation atteint 3,8 milliards d'euros.

Au sein du programme 146, la sous-exécution concerne notamment des programmes d'armement pluriannuels dont la mise en œuvre a dû, une fois encore, être reportée, ce qui génère des dépenses supplémentaires pour tenir compte des modernisations technologiques (notamment pour les drones et la défense anti-missiles balistiques). **L'équipement des forces a ainsi constitué une variable d'ajustement budgétaire.**

Des équipements majeurs ont cependant été livrés en 2011, parmi lesquels 4 036 équipements du fantassin FELIN, 153 missiles anti-aériens ASTER, six hélicoptères TIGRE, 100 véhicules d'infanterie VBCI, 11 avions de combat RAFALE et quatre hélicoptères NH90.

**Par rapport à l'année 2010, les AE consommées ont en revanche augmenté de 1,9 milliard d'euros** (de 37,1 milliards à 39 milliards d'euros). Cette évolution ne s'explique cependant pas par une mise en œuvre accélérée de certains investissements d'armement, mais par le projet immobilier de regroupement des fonctions d'état-major à Balard (1,15 milliard d'euros budgétés en AE) et l'opération en Libye (0,37 milliard d'euros).

## **2. Des crédits de paiement supérieurs de 1,8 % à la prévision**

Comme en 2006, 2009 et 2010, 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 aux prévisions de 1,8 %, soit 0,7 milliard d'euros.**

Ces autorisations ont permis de faire face aux difficultés de gestion qui auraient pu résulter des lois de finances rectificatives de juillet et septembre 2011, lesquelles ont retiré 267 millions d'euros de crédits de paiement (CP) à la mission – en raison notamment de l'appel en garantie de l'Etat pour l'affaire de la vente des frégates à Taïwan (à hauteur

de 211 millions d'euros), suite à la condamnation de DCN International le 9 juin 2011 à verser une indemnité de 460 millions d'euros à Taïwan.

Le dépassement des dépenses en CP s'explique d'abord, comme en 2009 et en 2010, par **un dérapage des dépenses de fonctionnement, supérieures de 1,5 milliard d'euros aux prévisions** (soit un montant proche du dépassement de 1,6 milliard d'euros en 2010). Ce dépassement se concentre sur les programmes 178 « Préparation et emploi des forces » et 146 « Equipement des forces », à hauteur respectivement de 0,6 milliard et 0,9 milliard d'euros.

En particulier, l'absence d'exportations d'appareil Rafale (alors qu'il en était prévu 4 dans la loi de finances initiale) a conduit l'Etat à programmer la livraison en 2011 non plus de 7, mais de 11 Rafale, soit un surcoût supplémentaire de 300 millions d'euros en CP.

Au final, c'est la **sous-consommation des AE qui a permis de limiter les difficultés provenant d'une insuffisance des CP**. La loi de finances rectificative de fin d'année a néanmoins dû procéder à un **abondement des CP à hauteur de 529 millions d'euros**.

### **3. Des lacunes dans le contrôle budgétaire et le circuit comptable**

*a) Un avis défavorable du contrôle budgétaire et comptable ministériel sur neuf budgets opérationnels de programme (BOP)*

**Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM)** a émis, pour la première fois, un avis défavorable sur sept des neuf budgets opérationnels de programme (BOP) du programme 178 et deux des neuf BOP du programme 212, soit un **avis défavorable du CBCM sur neuf BOP**.

Cette décision du CBCM a été motivée par :

- une transmission tardive des documents prévisionnels de gestion (seulement début mars pour les programmes les plus importants),

- un manque d'informations sur l'échéancier des restes à payer sur les exercices antérieurs, ainsi que sur le schéma d'emplois et les prévisions des flux d'entrées et de sorties par catégories d'emplois,

- une impossibilité pour le CBCM de dialoguer avec les responsables de programmes, son seul interlocuteur étant le directeur des affaires financières du ministère de la défense.

Dans ce contexte, il importe de renforcer la transparence de l'information pour apprécier la soutenabilité financière de la mission.

*b) La persistance de retards de paiement se traduisant par des intérêts moratoires élevés*

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

L'appropriation de Chorus par le ministère de la défense a permis une nette amélioration du délai global de paiement du ministère qui s'est établi à 53,24 jours en 2011 (contre 73,20 jours en 2010). Mais dans le contexte du changement de système comptable – ayant conduit, provisoirement, à l'utilisation de deux sources d'information comptable (Chorus et CGL) – les intérêts moratoires payés par le ministère de la défense ont atteint en 2010 un montant élevé (45,6 millions d'euros), comparable à celui de 2010 (45,4 millions d'euros). Au total, 36 % des fournisseurs du ministère ont perçu des intérêts moratoires en 2011.

Ces données du ministère de la défense, extraites de Chorus, ne sont toutefois pas identiques à celles des services du CBCM, qui ont estimé le montant des intérêts moratoires à 75 millions d'euros en 2011 (contre 80 millions d'euros en 2010). De tels écarts méritent une clarification, tout en posant la question des retards de paiement, que traduit le paiement d'intérêts moratoires, sur le tissu économique des entreprises sous-traitantes du ministère de la défense.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, Chorus est néanmoins l'outil informatique intégré et désormais commun à l'ensemble de la comptabilité générale de l'Etat. Comme l'a observé le CBCM<sup>1</sup>, il conviendra d'opérer un suivi précis des opérations de reprise comptable, pour garantir l'intangibilité du bilan d'ouverture et le traitement des écarts entre Chorus et CGL.

## ***B. UN PARADOXE : UNE INSUFFISANCE DES CRÉDITS DE MASSE SALARIALE ET UN PLAFOND D'EMPLOIS NON ATTEINT***

Comme en 2010, malgré des effectifs inférieurs aux prévisions, les dépenses de personnel ont été supérieures aux crédits votés en loi de finances initiale.

### **1. Une insuffisance des crédits inscrits en titre 2**

Du fait du dynamisme du glissement vieillesse technicité, **les dépenses de personnel (titre 2)** ont progressé de 0,25 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2010, pour atteindre 19,53 milliards d'euros, et **ont ainsi dépassé de 0,28 milliard d'euros les prévisions de la loi de finances initiale**<sup>2</sup> – soit un dépassement des dépenses de 1,4 %.

Les surcoûts liés aux opérations extérieurs n'expliquent que partiellement ce dépassement, à hauteur de 70 millions d'euros. D'autres facteurs justifient la hausse de masse salariale : de moindres départs en

---

<sup>1</sup> *Rapport annuel du CBCM près le ministère de la défense et des anciens combattants relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle pour l'année 2011.*

<sup>2</sup> *En intégrant des ressources complémentaires (notamment des attributions de produits de 342 millions d'euros du service de santé des armées) qui ne permettent donc pas de couvrir en totalité l'insuffisance de masse salariale, bien que le montant de ces produits de cessions ait dépassé de 49 millions d'euros les prévisions de la LFI.*

retraite, la revalorisation du SMIC intervenue en janvier 2011 et une proportion croissante de personnels de catégorie A.

Malgré une hausse des ressources de 0,2 milliard d'euros lors de l'élaboration de la LFI, le dérapage des crédits de titre 2 était prévisible, ce qui a entraîné **un refus de visa du CBCM sur le document prévisionnel de gestion du titre 2**. Le ministère de la défense a reconnu ne pas être en mesure de combler ces déficits prévisibles dès la fin de l'année 2010, les mesures d'économie engagées – moindre activité de la réserve opérationnelle, reports des recrutements et de mesures catégorielles – n'ayant pas eu le rendement escompté, lequel s'est élevé à 32 millions d'euros.

Il a fallu ainsi procéder à un abondement des crédits de titre 2, à hauteur de 228 millions d'euros, par le décret d'avance du 30 novembre 2011.

## 2. Des effectifs durablement inférieurs au plafond d'emplois

Les effectifs ont été inférieurs de 4 774 ETPT aux prévisions de la loi de finances initiales, cet écart se concentrant sur le programme 178 qui regroupe 93 % des effectifs de la mission.

### Les effectifs des programmes de la mission « Défense » : comparaison entre les prévisions et l'exécution

(en ETPT)

Programme	Prévision LFI	Exécution	Ecart
144 - « Environnement et prospective de la politique de défense »	8 673	8 618	-55
178 - « Préparation et emploi des forces »	265 239	260 890	-4 349
212 - « Soutien de la politique de la défense »	12 552	12 183	-369
146 - « Équipement des forces »	12 542	12 541	-1
<b>Total</b>	<b>299 006</b>	<b>294 232</b>	<b>-4 774</b>

Source : d'après le rapport annuel de performances

Comme l'observe le CBCM dans son rapport annuel 2011, l'objectif fixé par la loi de programmation militaire (LPM) de diminution de 8 250 ETP au ministère de la défense n'a pas été atteint, puisque seulement 7 946 ETP ont été supprimés (hors transferts).

Cependant, l'objectif de déflation des effectifs sur les quatre derniers exercices est dépassé, puisqu'il s'est établi à 31 131 pour une cible de 29 800 suppressions.

La sous-réalisation chronique du plafond d'emplois traduit donc, à moyen terme, une diminution des effectifs plus rapide que prévu, sous une réserve – de taille – ainsi libellée par le CBCM : « ces chiffres doivent être

*pris avec prudence compte tenu des problèmes liés à la base de départ du calcul »<sup>1</sup>.*

La Cour des comptes formule les mêmes réserves sur l'évaluation des économies budgétaires résultant des baisses d'effectifs, estimées à 6,68 milliards d'euros sur la période 2008-2015 (dont 5,41 milliards d'euros sur le titre 2, le solde correspondant à une diminution des frais de fonctionnement liée à la déflation des effectifs). Pour sa part, la Cour des comptes estime nécessaire de renforcer les moyens alloués au projet « ARAMIS », qui a prévu le recours à des cabinets d'audit pour évaluer les économies et les surcoûts de la réforme du ministère de la défense.

Au regard de ces observations convergentes de la Cour des comptes et du CBCM, **la préparation du nouveau Livre blanc sur la défense et la prochaine révision de la LPM doivent être l'occasion de mesurer de manière plus fiable les effectifs réels et les économies résultant des suppressions de postes.**

### ***C. UN SURCOÛT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DE PLUS EN PLUS SOUS-ÉVALUÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE***

Bien qu'en augmentation régulière depuis plusieurs années (de 360 millions d'euros en 2007 à 630 millions d'euros en 2011), le montant des dépenses inscrites en loi de finances initiale au titre des opérations extérieures (OPEX) est insuffisant pour faire face aux besoins réels de financement. Les crédits votés en LFI 2011 étaient déjà inférieurs de 231 millions d'euros aux dépenses exécutées en 2010.

**En 2011, le montant des OPEX a atteint un niveau record en temps de paix, soit 1,247 milliard d'euros.** Il a dépassé de 617 millions d'euros le montant prévu dans la loi de finances initiale (LFI). L'opération Harmattan en Libye, effectivement non prévisible lors de l'élaboration et du vote de la LFI, s'est élevée à 370 millions d'euros. Abstraction faite intervention en Libye, **un dépassement de 247 millions d'euros des dépenses prévues au titre des OPEX correspond à la seule poursuite des opérations sur les terrains où la France était déjà engagée. La sous-dotation était donc prévisible dès l'adoption de la LFI.**

Ce dépassement a donné lieu à un financement par décret d'avance en novembre 2011, puis par le remboursement effectué lors de l'adoption de la loi de finances rectificative de fin d'année, opéré par un prélèvement sur la réserve interministérielle.

---

<sup>1</sup> *Rapport annuel du CBCM près le ministère de la défense et des anciens combattants relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle pour l'année 2011. Citation p. 27.*

**D. UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE APPELÉE À S'ÉCARTER ENCORE DAVANTAGE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE**

Fin 2011, la trajectoire du budget du ministère de la défense a globalement suivi les prévisions de la loi de programmation militaire (LPM) selon les données de la direction des affaires financières du ministère de la défense, qui fait état d'un écart cumulé de seulement 0,02 milliard d'euros entre **les crédits ouverts en loi de finance initiale** et la LPM pour la période 2009-2011. Cette situation résulte toutefois d'un écart favorable en 2009 (+ 0,54 milliard d'euros en prévision par rapport à la loi de finances initiale, et + 0,56 milliard d'euros en exécution). Par ailleurs, si l'on se réfère non plus aux LFI mais aux **dépenses en exécution**, sur les trois années 2009-2011 l'écart cumulé s'est élevé à 1,21 milliard d'euros.

Le fait nouveau en 2012 est que **les crédits** de la mission « Défense » **s'éloignent de la LPM dès l'adoption de la loi de finances initiale**, ainsi que l'observe la Cour des comptes :

*« Si à fin 2011, la trajectoire financière prévue, malgré des aléas liés souvent à des hypothèses optimistes dont la réalisation ne dépendait pas du ministère de la défense, a été globalement respectée, il est à craindre que cela ne soit plus le cas sur le triennal 2011-2013 : la LFI 2012 s'écarte de la trajectoire de la loi de programmation militaire d'un montant de 670 millions d'euros<sup>1</sup> et la crise des finances publiques risque de ne pas permettre la croissance de 1 % en volume du budget de la défense à partir de 2012 comme initialement prévu »<sup>2</sup>.*

Or l'équilibre global de la programmation à moyen terme du budget de la défense repose sur cette hypothèse de croissance de 1 % en volume, en prévoyant que la suppression de 54 000 emplois entre 2009 et 2015 dégage les marges de manœuvre nécessaires pour la modernisation des équipements, d'une part, et la revalorisation des traitements pour maintenir l'attractivité des carrières, d'autre part.

---

<sup>1</sup> En valeur 2008.

<sup>2</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Mission « Défense ».

**MISSION « DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT »  
ET BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION  
ADMINISTRATIVE »**

**M. Philippe Dominati, rapporteur spécial**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE L’EXERCICE 2011</b> .....	118
<b>A. LA MISSION « DIRECTION DE L’ACTION DU GOUVERNEMENT » : LA GESTION À FLUX TENDUS D’UN PÉRIMÈTRE D’ACTION EN CONSTANTE ÉVOLUTION</b> .....	118
1. <i>Quatre modifications majeures de la maquette en cours d’année</i> .....	118
2. <i>Une sous-consommation des crédits à hauteur de 93 %</i> .....	120
3. <i>Une démarche de performance complexe à évaluer</i> .....	120
<b>B. LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » : L’AN II DE LA DILA</b> .....	122
1. <i>La DILA, un modèle hybride et rentable</i> .....	122
2. <i>La DILA, sur la voie du succès</i> .....	123
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION ET DU BUDGET ANNEXE</b> .....	124
<b>A. L’ACTION DU GOUVERNEMENT, L’IMPACT DES RÉFORMES</b> .....	124
1. <i>Le programme 129 « coordination du travail gouvernemental » : une sous- consommation résultant du changement de périmètre</i> .....	124
2. <i>Le programme 308 « Protection des droits et libertés », impacté par la mise en place du nouveau Défenseur des droits</i> .....	128
3. <i>Le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », en cours d’ajustements</i> .....	133
<b>B. LA DIFFUSION PUBLIQUE : LA VOIE VERS LE SUCCÈS ?</b> .....	134
1. <i>Le programme 623 « Edition et diffusion »</i> .....	134
2. <i>Le programme 624 « Pilotage et activités de développement des publications »</i> .....	137

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2011

### *A. LA MISSION « DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT » : LA GESTION À FLUX TENDUS D'UN PÉRIMÈTRE D'ACTION EN CONSTANTE ÉVOLUTION*

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » forme un ensemble très hétérogène, regroupant des crédits ayant généralement pour dénominateur commun, soit leur caractère interministériel, soit un lien étroit avec l'action du Premier ministre. Force est de constater que son périmètre est chaque année variable en fonction des politiques menées et des priorités gouvernementales.

La mission est composée en 2011 de trois programmes.

Le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » tend à fédérer les fonctions d'état major, de stratégie, de prospective et de coordination en soutien au Premier ministre, dans sa responsabilité de direction de l'action du Gouvernement.

Le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », intégré à la mission en 2011 offre un cadre budgétaire à la mutualisation du fonctionnement des administrations déconcentrées, traduction du volet départemental de la réforme de l'administration territoriale dite « RéAte » réalisée en 2010.

Enfin, le programme 308 « Protection des droits et libertés, créé en 2009, retrace les crédits de certaines autorités indépendantes intervenant en liaison avec l'action administrative.

#### **1. Quatre modifications majeures de la maquette en cours d'année**

Votre rapporteur spécial souhaite insister sur les constantes modifications du périmètre budgétaire de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », intervenant non seulement dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances annuel, mais aussi en cours d'année.

Ainsi, quatre événements majeurs ont modifié le périmètre de la mission depuis le vote de la loi de finances initiale pour 2011.

S'agissant du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental », il s'agit tout d'abord de :

- la création de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) et de la mission « Etalab ».

Ces services ayant été mis en place après le vote de la loi de finances initiale pour 2011, cette dernière ne comprenait pas les ressources nécessaires au financement de leurs moyens de fonctionnement. Ces créations ont donc donné lieu à des transferts entre programmes budgétaires en cours d'exercice.

– **la disparition de certains cabinets ministériels rattachés au Premier ministre**, en raison du remaniement ministériel du 14 novembre 2010, tels que le cabinet du ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance, le cabinet de la secrétaire d'Etat à la prospective et au développement de l'économie numérique ainsi que le cabinet du ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

**En ce qui concerne le programme 308** « Protection des droits et libertés », une nouvelle autorité, de nature constitutionnelle, a été instituée par la loi organique du 29 mars 2011<sup>1</sup>: le **Défenseur des droits**.

Alors qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011 le programme comprenait douze autorités, il n'en comptait plus que neuf en fin d'année. **Le Défenseur des droits s'est, en effet, substitué, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011, au Médiateur de la République, au Défenseur des enfants, à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) et à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).** Les huit autorités restantes sont donc :

- la « Commission nationale de l'informatique et des libertés » (CNIL) ;
- le « Conseil supérieur de l'audiovisuel » (CSA) ;
- le « Contrôleur général des lieux de privation de liberté » (CGLPL) ;
- la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
- le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (CCNE) ;
- la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) ;
- la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) ;
- la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN).

Votre rapporteur spécial constate, cependant, que cette création a été effectuée à budget constant et n'a donc pas provoqué une hausse des crédits ouverts sur le programme.

Enfin, **s'agissant du programme 333** « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », le montant de ses crédits a été réévalué.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

Votre rapporteur spécial rappelle que l'élaboration du cadre budgétaire du programme 333 en loi de finances pour 2011, effectuée dans des délais contraints, a conduit à une sous-estimation des besoins qui ont donc été réévalués en cours d'année 2011.

## **2. Une sous-consommation des crédits à hauteur de 93 %**

En 2011, les crédits de la mission se sont élevés à **1 109,18 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. L'enveloppe globale a été **consommée à hauteur de 93,21 %** en CP.

Les dépenses sont réparties de la manière suivante :

- **508,98 millions d'euros** en CP au titre de la dotation du **programme 129**, soit 49,23 % de la totalité des crédits consommés ;
- **440,15 millions d'euros** en CP dans le cadre du **programme 333**, soit 42,57 % des dépenses ;
- **84,78 millions d'euros** en CP pour le **programme 308**, soit 8,2 % des charges du programme.

## **3. Une démarche de performance complexe à évaluer**

Le suivi de la performance de chacun des programmes de la mission est confié aux services du premier ministre à savoir la Mission d'organisation des services du Premier Ministre (MOSPM). Son pilotage est défini selon des critères précisés dans les chartes de gestion respectives de ces programmes.

En outre, **la démarche de performance a été améliorée grâce à la création fin 2008 d'une cellule d'audit interne relevant de la MOSPM.**

Toutefois, votre rapporteur spécial tient à souligner **trois difficultés majeures faisant obstacle à une évaluation précise de la performance de la mission.**

Tout d'abord, **la diversité et l'autonomie des entités** que cette dernière fédère rend particulièrement complexe le pilotage du programme qui requiert un travail prononcé de dialogue et de synthèse. Les stratégies ne peuvent être imposées par le responsable de programme aux responsables de budget opérationnel (BOP).

**Le deuxième écueil réside dans les modifications récurrentes de périmètre**, rendant difficile toute comparaison sur l'évolution des dépenses.

**Enfin**, votre rapporteur spécial observe que **les crédits des cabinets ministériels**, du commissariat à la diversité et à l'égalité des chances, du commissariat général à l'investissement, des commissions rattachées aux services centraux ainsi que ceux de l'action relative à l'administration territoriale **ne font pas l'objet d'une évaluation de la performance en 2011.**

**Récapitulation de l'exécution des crédits de paiements (CP) en 2011 par programme et action**

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Prévision pluriannuelle pour 2011 (1)	CP ouverts en LFI pour 2011 (2)	Crédits disponibles en 2011 (FDC, ADP, transferts, reports,...)	Exécution pour 2011	Ecart à la prévision (1) en %	Ecart à la LFI (2) en %	Ecart au disponible (3)
<b>129 Coordination du travail</b>	<b>430 636 351</b>	<b>579 398 234</b>	<b>573 192 132</b>	<b>508 986 862</b>	<b>18%</b>	<b>-12%</b>	<b>-11%</b>
<i>Crédits disponibles au programme</i>	0	0	4 381 642	0	0%	0%	-100%
<i>Crédits bloqués au programme</i>	0	0	1 445 538	0	0%	0%	-100%
01 Coordination du travail gouvernemental	72 923 034	85 290 729	74 095 515	69 993 813	-4%	-18%	-6%
02 Coordination de la sécurité et de la défense	178 307 207	219 993 287	175 394 146	163 792 971	-8%	-26%	-7%
03 Coordination de la politique européenne	13 343 863	14 359 856	14 382 728	12 789 791	-4%	-11%	-11%
04 Coordination sectorielle	6 630 496	0	0	0	-100%	0%	0%
05 Administration territoriale	5 198 411	106 533 049	95 919 395	95 352 288	1734%	-10%	-1%
10 Soutien	67 105 966	76 450 369	83 644 886	82 054 674	22%	7%	-2%
11 Stratégie et prospective	32 159 292	28 870 252	26 192 076	24 394 349	-24%	-16%	-7%
13 Ordre de la Légion d'honneur	22 599 196	22 962 560	22 645 265	22 645 265	0%	-1%	0%
14 Ordre de la Libération	1 080 831	1 088 429	1 067 398	1 067 397	-1%	-2%	0%
15 Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie	31 288 055	23 849 703	74 023 543	36 896 314	18%	55%	-50%
<b>308 Protection des droits et libertés</b>	<b>83 539 741</b>	<b>91 207 370</b>	<b>87 428 767</b>	<b>84 782 380</b>	<b>1%</b>	<b>-7%</b>	<b>-3%</b>
<i>Crédits disponibles au programme</i>	0	0	963 122	0	0%	0%	-100%
<i>Crédits bloqués au programme</i>	0	0	6 870	0	0%	0%	-100%
01 Médiateur de la République	11 441 445	12 770 178	15 188 041	14 086 337	23%	10%	-7%
02 Commission nationale de l'informatique et des libertés	14 609 860	15 864 168	15 295 814	15 063 358	3%	-5%	-2%
03 Conseil supérieur de l'audiovisuel	36 719 997	38 313 265	37 360 659	37 151 966	1%	-3%	-1%
04 Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	13 568 508	12 758 084	9 577 266	10 013 206	-26%	-22%	5%
05 Contrôleur général des lieux de privation de liberté	3 286 779	4 055 403	3 510 806	3 280 561	0%	-19%	-7%
06 Autres autorités indépendantes	2 318 555	2 564 842	2 529 784	2 055 004	-11%	-20%	-19%
07 Sécurité et protection des libertés	1 594 597	1 708 787	1 120 794	1 103 816	-31%	-35%	-2%
08 Défenseur des enfants	0	3 172 643	1 875 611	2 028 132	100%	-36%	8%
<b>333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées</b>	<b>0</b>	<b>438 579 069</b>	<b>458 087 839</b>	<b>440 150 468</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>-4%</b>
<i>Crédits disponibles au programme</i>	0	0	0	0	0%	0%	0%
<i>Crédits bloqués au programme</i>	0	0	0	0	0%	0%	0%
01 Fonctionnement courant des DDI	0	86 822 415	458 087 839	98 198 866	100%	13%	-4%
02 Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées	0	351 756 654	0	341 951 602	100%	-3%	-4%

Source : Direction administrative et financière des services du Premier ministre

**B. LE BUDGET ANNEXE « PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE » : L'AN II DE LA DILA**

**La mission « Publications officielles et information administrative » vise à produire et mettre à la disposition des citoyens des données légales ou d'intérêt général.**

**1. La DILA, un modèle hybride et rentable**

**L'année 2011 constitue le deuxième exercice de la Direction de l'information légale et administrative (DILA).** Cette dernière est issue de la fusion de la direction de la Documentation française et de celle des Journaux officiels. Elle gère les crédits de deux programmes relevant de la mission:

- le **programme 623 « Edition et diffusion »** qui concerne l'activité **« productive » de la DILA,**

- le **programme 624 « Pilotage et activité de développement des publications »** relatif à l'**activité de nature plus « commerciale ».**

Réunis dans un budget annexe, les crédits de la mission consommés en 2011 se sont élevés à 175,12 millions d'euros en AE et **180,15 millions d'euros en CP** tandis que les crédits budgétaires ouverts en loi de finances initiale se sont établis à 182,85 millions d'euros en AE et 193,19 millions d'euros en CP.

L'exécution de 2011 révèle ainsi une **sous consommation globale des crédits de plus de 6,75 %** par rapport au montant prévisionnel de la loi de finances<sup>1</sup> initiale, **réflétant ainsi les difficultés de mise en œuvre** de la nouvelle organisation. Celles-ci sont toutefois inhérentes à toute restructuration. Elles ne sauraient ternir l'ambition du projet qui consiste à faire émerger un acteur moderne de la diffusion publique.

**Ce taux d'exécution doit être précisé en fonction du type de dépenses.** En effet, les crédits de personnel du titre 2 ont été presque totalement consommés alors que les dotations de fonctionnement du titre 3 et d'investissement du titre 5 n'ont pas été entièrement dépensées.

**De surcroît, ces chiffres doivent être appréciés à l'aune des recettes dégagées en 2011, soit 224,45 millions d'euros.**

---

<sup>1</sup> *Rapporté aux crédits disponibles la sous-consommation est de 8,4 % car les crédits réellement disponibles de la mission se sont élevés à 196,8 millions d'euros en CP en 2011 en raison de reports de crédits de 2010 sur 2011. La Cour des comptes a, par ailleurs, regretté le caractère élevé de ces reports. Ils avaient été calculés sur une base 2009 de la gestion de chacune des deux directions avant la fusion. Une partie de ces charges se sont donc avérées caduques.*

**Au total l'excédent dégagé est de 44,29 millions d'euros en 2011<sup>1</sup>.**

**En ce qui concerne les emplois, la DILA a poursuivi en 2011 sa politique de réduction des effectifs permanents** par le non remplacement des départs dans le cadre du régime de cessation anticipée d'activité pour les salariés de l'ancienne Direction des Journaux officiels (CAAPAT). Au total, l'effectif a baissé de 3 % en 2011 alors que les charges de personnel augmentaient de 2 % en raison notamment du régime précité<sup>2</sup>.

## **2. La DILA, sur la voie du succès**

Bien qu'il soit complexe d'évaluer la performance ainsi que la pertinence des indicateurs compte tenu du caractère récent de la réforme ainsi que des contraintes de transition, votre rapporteur spécial rappelle que le **chiffre d'affaires** de la nouvelle direction **est en progression de 3,25 %<sup>3</sup>** en raison **du dynamisme des recettes d'annonces légales**. Ces dernières s'élèvent à 205 millions d'euros en 2011 contre 184 millions d'euros en 2010. En progression de 11,22 %, elles représentent plus de 90 % des recettes totales<sup>4</sup>.

**Le nouveau modèle économique de la DILA permet de faire coexister des activités « marchandes »** bénéficiaires, celles des journaux officiels, avec des activités « non marchandes », auparavant assurées par la Documentation française et réputées déficitaires.

La fusion a donc ouvert la voie à la modernisation. Les plateformes Internet, « Service Public » et « Legifrance », ont reçu plus de 150 millions de visites en 2011. La DILA a élargi son offre à de nouveaux services, tels que la version mobile de service public ainsi qu'un baromètre BODACC, lancé en 2011.

La nouvelle direction a entrepris de réviser sa politique éditoriale en 2011 qui l'a conduit à arrêter la publication de trois revues et à transformer les revues « Cahiers français » et « Problèmes économiques ».

**Néanmoins, la Cour des comptes a souhaité insisté sur la difficulté d'appréciation de la situation financière de la DILA en raison de son caractère « hybride »**. A titre d'illustration, les dotations aux amortissements inscrites en comptabilité générale n'apparaissent pas dans le projet annuel de performances, document de la comptabilité budgétaire.

---

<sup>1</sup> En 2011, les dépenses se sont élevées à 180,15 millions d'euros dont 75,52 millions d'euros en dépenses de personnel, 90,95 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et 15,67 millions d'euros en dépenses d'investissement.

<sup>2</sup> Source : Cour des comptes.

<sup>3</sup> 215,8 millions d'euros.

<sup>4</sup> Les autres recettes comprennent « les ventes et abonnements » (8,9 millions d'euros en 2011), les travaux études et prestations de services (3,9 millions d'euros) et les « autres produits » (5,52 millions d'euros).

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION ET DU BUDGET ANNEXE

### A. L'ACTION DU GOUVERNEMENT, L'IMPACT DES RÉFORMES

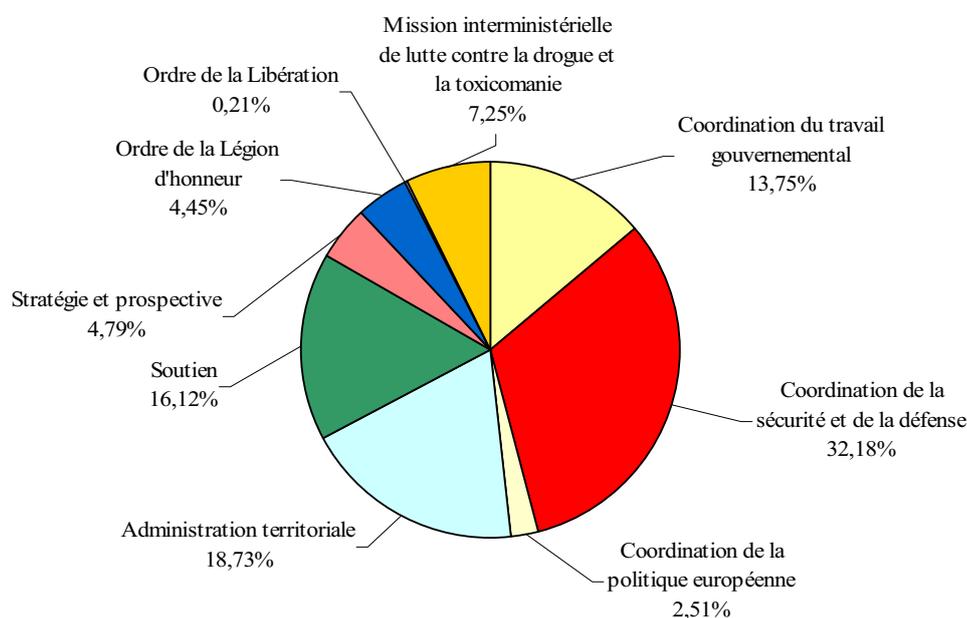
L'exécution 2011 des crédits de la mission reflète les difficultés de mise en œuvre des différentes réformes la concernant, telles que la RéAte ou encore l'installation du Défenseur des droits.

#### 1. Le programme 129 « coordination du travail gouvernemental » : une sous-consommation résultant du changement de périmètre

a) Une sous-consommation budgétaire de 12 %

Quatre actions consomment plus des trois quarts des moyens du programme : l'action 02 « Coordination de la sécurité et de la défense » (32,18 %), l'action 05 « Administration territoriale » (18,73 %), l'action 10 « Soutien » (16,12 %) et l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental » (13,75 %).

#### Répartition par action des crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 129 en 2011



Source : d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011 « Direction de l'action du Gouvernement »

Les crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 129 s'élèvent en 2009 à **508,98 millions d'euros**, se décomposant en 227,83 millions d'euros de dépenses de personnel et 233,94 millions d'euros au titre des charges de fonctionnement<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le restant provient des dépenses d'investissement pour 17,96 millions d'euros et des dépenses d'intervention pour 29,24 millions d'euros.

L'exécution budgétaire pour 2011 des crédits du programme 129 fait apparaître une **sous-consommation** de l'ordre de **12 % par rapport au montant de 579,39 millions d'euros en CP, voté en loi de finances initiale**.

Cette dernière s'explique principalement<sup>1</sup> par la **disparition du programme de trois cabinets ministériels**<sup>2</sup> relevant précédemment de l'action 01 « Coordination du travail gouvernemental ». Le manque de correspondance parfaite des crédits votés avec le périmètre de la dépense résulte de l'annualité qui s'attache aux travaux budgétaires ainsi qu'aux aléas d'ordre politique.

En revanche, deux autres organismes ont été créés. D'une part, la **Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat (DISIC)**<sup>3</sup> a notamment pour mission d'organiser toutes les opérations de **mutualisation des systèmes d'information** entre les différentes administrations de l'Etat. Sa création a conduit, en cours d'exécution budgétaire, à abonder le programme 129 de vingt ETPT, 3,37 millions d'euros en titre 2 et de 0,9 million d'euros hors titre 2.

D'autre part, la **mission « Etalab »**<sup>4</sup> vise, quant à elle, la constitution d'un **portail unique interministériel** des données publiques. Sa mise en place s'est traduite par le transfert de cinq ETPT et de 0,43 million d'euros en titre 2<sup>5</sup>.

**Votre rapporteur spécial observe que le périmètre de l'action 10 « Soutien » a également largement évolué en 2011** par rapport au budget triennal 2009-2011 et à la loi de finances initiale. L'exécution budgétaire en 2011 à hauteur de 82,05 millions d'euros en CP fait apparaître par rapport à ces deux prévisions un écart positif respectif de 22 % et de 7 %. Ainsi, la dotation hors titre 2 a augmenté en raison du rattachement des crédits de fonctionnement de nouvelles structures au budget du Premier ministre<sup>6</sup>. De surcroît, les missions de la Direction des services administratifs et financiers (DSAF) ont été élargies<sup>7</sup>. Sa masse salariale a été accrue en conséquence.

---

<sup>1</sup> Deux autres facteurs explicatifs de cet écart résident dans la moindre consommation des crédits hors titre 2 du Service d'information du Gouvernement, en raison de la période de réserve électorale ainsi que des économies réalisées sur les dépenses de l'Intendance du Premier ministre et sur les subventions accordées par ce dernier aux fondations politiques et aux associations œuvrant en faveur des droits de l'homme ou du développement de la citoyenneté.

<sup>2</sup> Les cabinets du ministère chargé de la mise en œuvre du plan de relance et du ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire ainsi que le cabinet du secrétaire d'Etat à la prospective et au développement de l'économie numérique.

<sup>3</sup> Cf. décret n° 2011-193 du 21 février 2011.

<sup>4</sup> Cf. Décret n° 2011-194 du 21 février 2011.

<sup>5</sup> Les moyens de fonctionnement de ces deux services ont été transférés sur le programme 129 par le décret portant transfert de crédits n° 2011-1581 du 17 novembre 2011.

<sup>6</sup> Le Commissaire général à l'investissement, le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, la mission interministérielle « Union pour la Méditerranée... »

<sup>7</sup> Les nouvelles missions de la DSAF ont conduit à la création du centre de services partagés financiers, à la prise en charge des sujets liés à la RéATE comme à la gestion du programme 333 et à celle des agents relevant du plafond de l'action 05 ainsi qu'au pilotage des achats des DDI, à la création d'une mission « qualité de service », etc.

**En ce qui concerne l'action 02, « Coordination de la sécurité et de la défense »,** votre rapporteur spécial tient à souligner la difficulté d'analyser l'exécution des crédits en 2011 par rapport à la loi de finances initiale en raison des mouvements règlementaires intervenus en gestion, aussi bien au titre des programmes interministériels de défense pilotés par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) qu'au titre des fonds spéciaux<sup>1</sup>.

**Toutefois, il observe une sous-consommation des crédits à hauteur de 26 % par rapport au montant initialement budgété** de 219,99 millions d'euros en CP. Celle-ci provient principalement du décalage de certaines opérations pilotées par le SGDSN, ainsi que du retard pris dans les recrutements au profit de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

**S'agissant de l'action 05 « Administration territoriale »,** l'écart constaté entre le montant prévisionnel triennal, (5,19 millions d'euros en CP), et celui consommé (95,35 millions d'euros en CP), résulte de la prise en charge progressive par cette action, dans le cadre de la RéATE, des rémunérations des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints<sup>2</sup>, ainsi que de celles des chargés de mission des secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR), des agents affectés dans les plate-formes régionales des ressources humaines et des correspondants régionaux du service des achats de l'Etat<sup>3</sup>.

En revanche, l'exécution pour 2011 apparaît en retrait par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, en raison principalement des vacances frictionnelles lors des recrutements des directions départementales interministérielles (DDI) et des chargés de mission au sein des SGAR.

Votre rapporteur spécial observe également **que le taux d'exécution des crédits de l'action 11 « Stratégie et prospective » n'est que de 84,49 %** (24,39 millions d'euros en CP) par rapport aux crédits initialement ouverts. Les dépenses immobilières sont, en effet, en diminution par rapport au budget alloué<sup>4</sup>.

**Quant au montant exécuté au titre de l'action 15 « Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie »,** il est supérieur de 55 % à l'enveloppe budgétaire prévue en loi de finances pour 2011 en s'établissant à 36,89 millions d'euros en CP.

---

<sup>1</sup> En effet, les transferts sortants en provenance du SGDSN se sont élevés, au titre des crédits capacités techniques interministérielles (CTIM), à 52,3 millions d'euros. Inversement, les fonds spéciaux ont été abondés par des mouvements externes pour un montant de 16,3 millions d'euros.

<sup>2</sup> Dès la loi de finances pour 2011.

<sup>3</sup> Dès la loi de finances pour 2010.

<sup>4</sup> Le bail des locaux de la rue Georges Pitard, situés dans le quinzième arrondissement de Paris, a été résilié à la fin 2010. Le loyer budgétaire affecté aux locaux situés rue du Chevaleret, situés dans le treizième arrondissement de Paris, que le Centre d'analyse stratégique n'occupe plus, n'a pas été payé.

En effet, l'augmentation substantielle des crédits ainsi disponibles provient du rendement élevé du fonds de concours « Drogues »<sup>1</sup>.

Enfin, **s'agissant des deux ordres**, l'action 13 « Ordre de la Légion d'honneur » et l'action 14 « Ordre de la Libération », les crédits consommés respectivement à hauteur de 22,64 millions d'euros en CP et 1,06 million d'euros en CP, sont en cohérence avec les dotations votées en loi de finances initiale pour 2011 et ceux programmés dans le cadre la prévision pluriannuelle.

*b) Des efforts contrastés en matière de performance*

Si **la méthodologie de construction** de la mesure de la performance<sup>2</sup> du programme 129 est **globalement en progression** en 2011, **le bilan est perfectible**.

**Ainsi, les critiques formulées dans les rapports des assemblées ont conduit à modifier l'indicateur initial** relatif à la mesure de l'amélioration de l'information du citoyen sur les actions du Gouvernement assuré par le service d'information du Gouvernement (SIG). Le critère relatif au nombre de visiteurs des sites du Gouvernement par rapport à la population internautes française a été remplacé par celui du niveau de satisfaction à l'égard de la communication gouvernementale. Toutefois, les résultats pour 2011 (58,22 %) sont légèrement inférieurs à ceux constaté en 2010 (59,6 %).

**Un objectif de maîtrise des coûts des fonctions dite « support » a été assigné à la direction des services administratifs et financiers (DSAF)**. Le dispositif de performance comportait dans le projet annuel de performances pour 2011 des indicateurs, d'une part, relatifs à l'efficacité de gestion<sup>3</sup> et, d'autre part, mesurant le respect des coûts et délais des grands projets d'investissement ainsi que le taux d'emploi des personnes handicapées. Concernant le ratio d'efficacité bureautique, les dépenses sont en 2011 de 23 % supérieures à la cible de 2013. En matière immobilière, le ratio de surface occupée par agent est de 9 % supérieur à la cible fixée à 14 m<sup>2</sup>/agent. Celui de l'indicateur d'efficacité de la gestion des ressources humaines est atteint. Enfin, le taux d'emploi des personnes handicapées, dont la cible est fixée à 6 %, est réalisé à près de 76 % (soit 4,6 %).

S'agissant de la **MILDT**, elle a achevé la réalisation du plan gouvernemental (2008-2011) en tant que coordinatrice des actions de l'Etat en matière de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Le taux de réalisation des objectifs du plan est de 95 % à la fin de l'année 2011.

---

<sup>1</sup> Le report 2010 sur 2011 des crédits non utilisés s'est élevé à 28,4 millions d'euros et les rattachements 2011 se sont élevés à 22,8 millions d'euros. Le rythme de consommation est plus lent que le montant de la ressource.

<sup>2</sup> Ils concernent le secrétariat général du Gouvernement (SGG), le service d'information du Gouvernement (SIG), la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre (DSAF), la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), le centre d'analyse stratégique (CAS), le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

<sup>3</sup> Ratio d'efficacité bureautique, ratio d'efficacité de la gestion immobilière, ratio d'efficacité de la fonction « ressources humaines ».

**Quant au Centre d'analyse stratégique**, le degré de diffusion de ses travaux stratégiques et prospectifs est mesuré à l'aide de trois sous-indicateurs<sup>1</sup>. Leurs résultats pour 2011 dépassent sensiblement les cibles fixées pour 2013.

Enfin, en ce qui concerne **l'amélioration de la sécurité des systèmes d'information** (SI) de l'Etat, cette priorité du SGDSN est mesurée par la maturité globale en sécurité des SI qui affiche un taux de réalisation de l'ordre de 86 % par rapport à la cible. Le niveau d'avancement des grands projets interministériels en matière de sécurité des systèmes d'information est de 63 % à fin 2011, soit une progression de vingt-quatre points par rapport à 2009.

## **2. Le programme 308 « Protection des droits et libertés », impacté par la mise en place du nouveau Défenseur des droits**

### *a) Un taux d'exécution de 93 %*

Votre rapporteur spécial observe qu'en 2011, l'exécution budgétaire du programme 308 d'un montant de 84,78 millions d'euros en CP fait apparaître une **sous-consommation des crédits en CP de l'ordre de 7 %** par rapport aux dotations inscrites en loi de finances. Cependant, **la consommation des crédits est en hausse de 1 % par rapport au montant prévisionnel pluriannuel.**

Cette moindre consommation par rapport aux prévisions budgétaires concerne d'une part, les **crédits de paiement du titre 2** qui n'ont été utilisés qu'à hauteur de 94 % de l'enveloppe budgétaire initiale, soit **49,91 millions d'euros** en CP, et d'autre part, la dotation de fonctionnement **dont le taux d'exécution est de 90 % pour un montant de 34,87 millions d'euros** en CP.

**La dotation budgétaire du programme 308 a été, en effet, fortement marquée par l'incidence de la création du Défenseur des droits** en cours d'exercice 2011. Votre rapporteur spécial tient à souligner que le budget de cette nouvelle autorité constitutionnelle a été élaboré à partir du regroupement des crédits précédemment alloués aux quatre autorités fusionnées.

Or, **la fusion de ces dernières a conduit à un ralentissement des dépenses initialement budgétées** sur les crédits des anciennes autorités tant en matière de fonctionnement<sup>2</sup> que de charges de personnel<sup>3</sup>. De surcroît, la fusion, dont la date ne pouvait être anticipée, a modifié le calendrier initial préparé par chacune des anciennes AAI en provoquant des retards dans la mise

---

<sup>1</sup> La diffusion des publications du CAS et des organismes rattachés, la visibilité médiatique des travaux du CAS et des organismes rattachés et le taux de satisfaction à l'égard des travaux stratégiques et prospectifs.

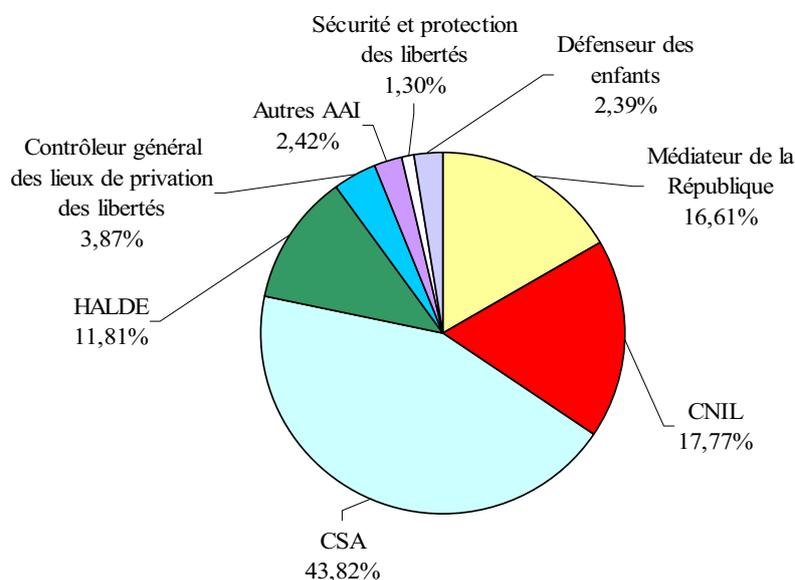
<sup>2</sup> Exemple : les dépenses de communication.

<sup>3</sup> Exemple : difficulté de procéder à des recrutements en période de fusion.

en œuvre des dépenses les plus importantes. Ainsi, les crédits programmés pour les déménagements consécutifs à la fusion n'ont pas été utilisés, ces opérations ayant été décalées en 2012.

Enfin, votre rapporteur spécial constate que **le Défenseur des Droits n'a, en outre, pas été en mesure d'utiliser pleinement les ressources** mises à sa disposition, notamment en raison de l'application des procédures de marchés publics. En conséquence, le Défenseur a restitué un montant de 2,5 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP, qu'il n'a pas été possible d'utiliser avant la fin de la gestion 2011.

#### Répartition par action des crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 308 en 2011



Source : d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011 « Direction de l'action du Gouvernement »

**Les crédits de l'ensemble des AAI ont été réduits au titre des mesures de régulation budgétaire dont notamment la contribution à l'« Etat exemplaire ».**

**Ainsi, la dotation du CSA<sup>1</sup> qui représente 43,82 % du total de l'enveloppe budgétaire consommée en 2011, soit 37,15 millions d'euros, est en retrait de 3 % par rapport à l'ouverture des crédits en loi de finances.**

**Il en est de même de l'enveloppe de la CNIL<sup>2</sup> qui affiche un écart de 5 % par rapport au montant de la dotation initiale. Elle représente 17,77 % du total des dépenses et s'élève en 2011 à 15,06 millions d'euros en CP. Il convient de souligner, cependant, que la CNIL a poursuivi en 2011 une politique de gestion des ressources humaines avec des créations nettes d'emploi en nombre de douze postes.**

<sup>1</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel.

<sup>2</sup> Commission nationale de l'informatique et des libertés.

En ce qui concerne le **Contrôleur général des lieux de privation de liberté**, le taux de sous-consommation de 19 %<sup>1</sup> des crédits qui s'est élevée à 3,28 millions d'euros en CP en 2011 provient des décalages entre les départs d'effectifs non prévus et leur remplacement plus tardif.

**L'exécution du budget de la CADA**<sup>2</sup> en 2011 n'est inférieure que de 0,4 % aux crédits votés initialement et s'élève à 0,98 million d'euros.

**Quant au retrait de la consommation**<sup>3</sup> **des crédits du CCNE**<sup>4</sup>, de l'ordre de 34 % par rapport à la loi de finances pour 2011, cet écart résulte de la baisse temporaire des dépenses de communication, à la suite de l'achèvement début 2011 du marché de communication du Comité. Un nouvel appel d'offres a été lancé. Toutefois la durée de la procédure a freiné la consommation des crédits hors titre 2.

**Un écart du même ordre, de 31 %, est constaté entre les montants budgétés et ceux consommés par la CNCDH**<sup>5</sup>, qui se sont fixés à 0,52 million d'euros. Cette sous-consommation est liée notamment à un report de certaines dépenses du projet de refonte du site de la Commission<sup>6</sup>.

Quant aux autorités relevant de l'action « Sécurité et protection des libertés », **la CNCIS**<sup>7</sup> **et la CCSDN**<sup>8</sup>, **le taux d'exécution est respectivement de 77 % et de 91 %** par rapport à l'enveloppe budgétaire initiale de 2011, principalement en raison de la gestion des crédits de personnel.

**En matière de gestion locative, il apparaît que le CSA** s'est attaché à rationaliser les implantations immobilières de ses antennes locales (comités territoriaux de l'audiovisuel) pour lesquelles les baux sont systématiquement renégociés avec France Domaine. Cette démarche de mutualisation vise à optimiser le coût et la surface d'occupation des antennes locales du Conseil en conformité avec les prescriptions de l'État.

De surcroît, 2011 constitue **la première année pleine de l'application des nouvelles modalités du bail du Conseil** qui a permis de réaliser une économie d'un million d'euros pour le budget de l'État<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

<sup>2</sup> Commission d'accès aux documents administratifs.

<sup>3</sup> La consommation s'est fixée à 0,54 million d'euros en CP en 2011.

<sup>4</sup> Comité consultatif national d'éthique.

<sup>5</sup> Commission nationale consultative des Droits de l'Homme.

<sup>6</sup> De surcroît, certaines prestations de soutien ont été réalisées, contre remboursement, par la DSAF à partir des crédits du programme 129. Une partie des dépenses d'impression et de traduction a été imputée sur ce programme par erreur, alors qu'il était prévu qu'elles soient couvertes par les crédits de la LFI du programme 308.

<sup>7</sup> Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

<sup>8</sup> Commission consultative du secret de la défense nationale.

<sup>9</sup> En 2010, un accord avec le propriétaire a été conclu pour un bail de neuf ans à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010, sur la base d'un loyer économique du Conseil s'élevant à 415 euros par m<sup>2</sup> HT hors charges avec valorisation de travaux (au lieu de 575 euros, dans l'ancien bail).

**Quant au Défenseur des droits**, il était en 2011 situé sur quatre sites, correspondant aux sièges des quatre anciennes Autorités administratives indépendantes (AAI)<sup>1</sup>. Or l'absence de regroupement tend à entraver l'émergence d'un sentiment d'appartenance à une même institution pour ses effectifs. **Il se heurte toutefois à des obstacles juridiques.**

En effet, les baux de la HALDE et du Médiateur de la République ne comportent pas de clause de sortie anticipée en cas de disparition. Or, ces institutions n'étant pas pourvue de la personnalité juridique, l'Etat ne peut exciper de leur disparition pour dénoncer le bail. Le terme de ces baux non résiliables est respectivement fixé au 14 janvier 2014 pour la HALDE et au 30 novembre de la même année pour le Médiateur de la République. Le Défenseur des droits est donc tenu de conserver ces deux sites d'implantation jusqu'en 2014.

Il a, cependant, réduit en 2012 le nombre de ses implantations de quatre à deux en mettant un terme<sup>2</sup> à celle de l'ancien Défenseur des enfants et à celle du CNDS, d'une part, ainsi qu'en louant des surfaces supplémentaires au rez-de-chaussée de l'adresse de l'ancienne HALDE, d'autre part.

Si cette double localisation est préférable à la situation d'une implantation sur quatre lieux relativement éloignés, elle ne saurait constituer une solution immobilière pérenne. Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) explore la possibilité d'héberger l'ensemble de l'Institution, à partir de 2015, au sein de l'immeuble domanial situé en face de la place de Fontenoy, dans le septième arrondissement de Paris, dit « projet Ségur » en cours de rénovation. Ce dernier offre une étendue de 27 000 m<sup>2</sup>. Or la surface des quatre sites représente moins de 6 500 m<sup>2</sup>.

*b) Une mesure de la performance en 2011 encourageante*

**S'agissant de la mission de déploiement de la télévision numérique terrestre (TNT)** par le CSA, la loi du 5 mars 2007 prévoyait un taux de couverture du territoire métropolitain de 95 %. L'objectif a été dépassé fin 2011 puisque ce taux était de 97,3 %.

**En ce qui concerne la défense des droits et libertés**, la moyenne du nombre de réclamations traitées par an et par ETP d'agent de la HALDE, du Médiateur de la République, de la CADA, de la CNDS et du Défenseur des enfants s'établit, en 2011, à 287.

---

<sup>1</sup> 7, rue Saint-Florentin (huitième arrondissement de Paris), siège de l'ex- Médiateur ; 9-11, rue Saint-Georges (neuvième arrondissement de Paris), siège de l'ex-HALDE ; 104, boulevard Auguste Blanqui (treizième arrondissement de Paris), siège de l'ex-Défenseur des enfants ; 62, boulevard de la Tour Maubourg (septième arrondissement de Paris), siège de l'ex-CNDS.

<sup>2</sup> Ainsi, le bail de l'ex-CNDS a expiré le 31 mars 2012. Le Défenseur des droits a également notifié, au propriétaire des lieux, par courrier en date du 19 décembre 2011, par l'intermédiaire de France Domaine Paris son souhait de résilier le bail de l'ex-Défenseur des enfants. La résiliation est intervenue au 30 juin 2012.

Ce chiffre a progressé de 18 % depuis 2008. La création du Défenseur des droits en 2011 est de nature à améliorer sensiblement cet indicateur, comme en témoigne sa cible fixée à 330 réclamations par agent traitant à l'horizon 2013.

Quant au **délai moyen d'instruction des dossiers** traités par la **HALDE et le Médiateur de la République**, ils ont été réduits de plus de 30 % entre 2010 et 2011 portant ce délai à 133 jours. La durée d'examen par la CNDS s'est également améliorée depuis 2010. Elle est de neuf mois et demi en 2011 contre quatorze mois en 2010<sup>1</sup>.

**La CADA et la CNCIS**, à l'inverse, ont vu leur délai de traitement s'allonger. La première a dû faire face en 2011, d'une part, à une augmentation des demandes de près de 10 % et, d'autre part, à une forte mobilité de ses rapporteurs. Quant à la seconde, si le délai d'instruction des demandes en urgence absolue marque un fléchissement (47 minutes en 2011 au lieu de 20 minutes en 2010), celui-ci reste inférieur à l'objectif d'une heure.

**La cible du contrôleur général des lieux de privation de liberté**, mesurant le nombre de lieux de privation de liberté contrôlés par an, était atteinte à hauteur de 88 %, soit 151 lieux contrôlés. Le Contrôleur fait valoir que la durée moyenne des contrôles augmente notamment parce que le nombre d'entretiens avec les personnes privées de liberté s'accroît.

En matière de satisfaction des citoyens concernant les formalités administratives de déclaration de traitements automatisés de données personnelles auprès de la CNIL, le taux est de 93 %.

Enfin, la mesure de l'optimisation de la gestion des fonctions « support » du Défenseur des droits, de la CNIL et du CSA indique que le ratio d'efficacité bureautique des trois autorités est de 7 % inférieur à la cible prévue pour 2013 avec un coût moyen par poste de 952 euros.

**Les dépenses immobilières d'entretien courant ont diminué de 18 %** depuis 2009 avec en 2011 un ratio moyen d'entretien courant de 65 euros par mètre carré.

En matière d'efficacité de la gestion des ressources humaines, le ratio s'est, en revanche, détérioré l'an dernier, notamment parce qu'il n'a pas été possible au Défenseur des droits créé en 2011, de fixer définitivement une organisation dans l'attente de l'achèvement du dialogue social.

---

<sup>1</sup> *Durée comptabilisée entre la date de réception du dossier et la date de l'adoption de l'avis en commission plénière.*

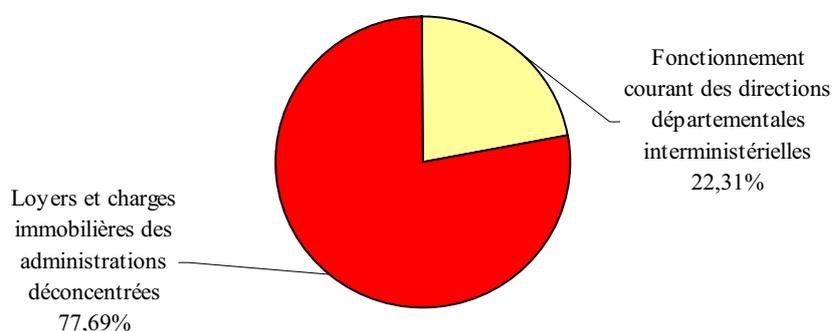
### 3. Le programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », en cours d'ajustements

#### a) Une consommation des crédits non stabilisée

Les crédits du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » en 2011 ont été consommés à hauteur de **99,64 %** (440,15 millions d'euros en CP au lieu de 438,57 millions d'euros budgété dans le cadre de la loi de finances initiale). L'écart au disponible intégrant les divers transferts et reports révèle, en revanche, une sous-consommation de 4 % (représentant 17,93 millions d'euros en CP) en raison de la réduction des loyers et charges immobilières du programme.

L'exécution des crédits de l'action 02 destinés à couvrir les dépenses immobilières de l'Etat « occupant »<sup>1</sup> s'élève à 341,95 millions d'euros en CP en 2011, soit un taux d'exécution de 97 % par rapport à l'enveloppe budgétaire initiale. Elle représente un peu plus des trois quart de l'ensemble des dépenses du programme, comme l'indique le graphique, ci-dessous.

#### Répartition par action des crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 333 en 2011



Source : D'après le rapport annuel de performances du budget annexe « Publications officielles et information administrative », annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011

Il convient de relever que des difficultés de consommation ont été constatées s'agissant des loyers budgétaires au cours de l'exécution 2011. Celles-ci s'expliquent par un **périmètre immobilier non stabilisé**. De surcroît, de nombreux immeubles sont partagés avec des services ne relevant pas du programme 333, complexifiant ainsi la connaissance précise du parc immobilier nécessaire à la facturation.

Quant aux dépenses de fonctionnement courant des DDI regroupées dans l'action 01 pour un montant de 98,19 millions d'euros en CP en 2011, soit un peu moins d'un quart du total des crédits consommés du programme 333, elles concernent essentiellement des charges de bureautique, de parc automobile et de frais de déplacement.

<sup>1</sup> Il s'agit des loyers, budgétaires et externes, de charges et de dépenses d'entretien.

**Leur exécution affiche une hausse de 13 % par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale, soit un écart de 11,37 millions d'euros.** Votre rapporteur spécial tient à souligner que la mise en œuvre du programme 333 ayant été réalisée dans des délais extrêmement brefs, une clause de réexamen des crédits du programme, en cours de gestion, avait été prévue lors de la réunion interministérielle du 20 juillet 2010 relative à la création du programme. Cette clause a conduit en 2011 à une réévaluation à la hausse des besoins de fonctionnement des services déconcentrés entrant dans le périmètre du programme. Trois décrets de transfert et un décret de virement, en date du 7 novembre 2011, ont abondé le programme d'un montant de 27,17 millions d'euros en AE et de 18,21 millions d'euros en CP.

*b) Un début de synergies ?*

A titre liminaire, il convient de rappeler que le programme 333 a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2011. En conséquence, les résultats de performance pour 2011 ne peuvent que constituer un constat de départ qu'il conviendra d'affiner.

A titre d'illustration, le nombre de postes bureautiques fixes et portables présents dans les directions départementales interministérielles a été sous-estimé lors des prévisions pour 2011. Ciblé à 44 000 postes, il est en réalité de plus de 46 000 en 2011. Paradoxalement, la dépense totale en matière de bureautique s'élève à un peu plus de dix millions d'euros pour 2011, contre un montant estimé à 12 millions d'euros en 2010. Celle-ci résulte en partie d'une baisse relative du coût moyen d'achat d'ordinateurs fixes et portables.

D'une manière plus générale, la mesure de la performance semble indiquer la mise en œuvre de synergies puisque **les dépenses de fonctionnement des directions départementales interministérielles ont baissé de plus de 4 %** entre 2010 et 2011.

**En ce qui concerne l'optimisation de l'occupation de l'immobilier de bureau**, la relative stabilité du *ratio* d'occupation<sup>1</sup> s'explique par une baisse des superficies ainsi que par une diminution plus rapide des effectifs. Un objectif d'une réduction annuelle de 3 % de la surface utile nette et de 2 % des effectifs sont retenus pour 2012.

***B. LA DIFFUSION PUBLIQUE : LA VOIE VERS LE SUCCÈS ?***

**1. Le programme 623 « Edition et diffusion »**

**Les activités du programme 623 relèvent à la fois de la production et de la diffusion.**

---

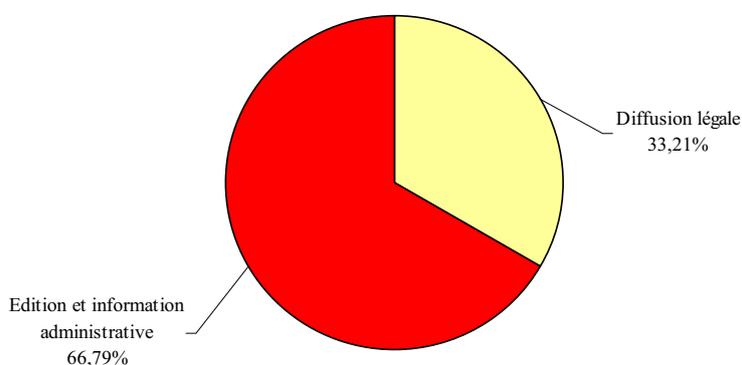
<sup>1</sup> *Le ratio moyen de l'occupation de l'immobilier de bureau en 2010 était de 17,3 m<sup>2</sup>/agent contre 17,4 m<sup>2</sup>/agent en 2011.*

a) *La consommation des crédits*

L'objectif de l'action 01 « **Diffusion légale** » consiste en la modernisation de la publication. Elles regroupent les dépenses de **fonctionnement relatives à la collecte, au traitement et à la production des données légales**.

L'action 02 « **Edition et information administrative** » rassemble les crédits nécessaires aux **activités de production de l'ancienne Documentation française** ainsi que celles relatives aux activités d'impression de l'ancienne **Direction des Journaux officiels**.

**Répartition par action des crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 623 en 2011**



Source : D'après le rapport annuel de performances du budget annexe « Publications officielles et information administrative », annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011

**En 2011 près de 88 % des crédits de paiements disponibles ont été consommés selon la répartition suivante :**

**Exécution des crédits de paiement du programme 623 en 2011**

	LFI+reports +transferts	Execution	% d'exécution
T2 dépenses de personnel	32 337 732	31 897 304	98,64 %
T3 dépenses de fonctionnement	64 124 439	56 452 935	88,04 %
T5 dépenses d'investissement	14 371 744	9 138 269	63,58 %
Total	110 833 915	97 488 508	87,96 %

Source : Rapport annuel de performances du budget annexe « Publications officielles et information administrative », annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011

La modernisation des secteurs s'est poursuivie grâce au déploiement de nouveaux modules de la rotative acquise en 2010. La DILA a poursuivi sa politique de contraction des effectifs en 2011. Ceux-ci ont été réduits de vingt EPT en 2011 pour atteindre 419 ETPT.

*b) Une performance renforcée*

Les objectifs de la mission visant à améliorer l'offre d'information et d'en optimiser la production sont en partie atteints.

**S'agissant des indicateurs relatifs à l'adéquation de l'offre au public**, votre rapporteur spécial relève que ceux concernant la satisfaction des visiteurs du portail « service public.fr » ainsi que le nombre de téléchargements de documents numériques sont satisfaits.

**Ces derniers témoignent ainsi des efforts de modernisation entrepris par la DILA** dans le domaine de la diffusion légale et du développement de l'information administrative sur Internet. A titre d'illustration, le nombre total de visites sur le portail « service public.fr » a progressé de plus de 35 % en 2011, atteignant 94,6 millions de visites, contre 69,9 millions en 2010. Rappelons que l'objectif prévu en 2011 était de 62 millions de visites.

En revanche, bien qu'en progression par rapport à 2010, on dénombre 138 000 visites sur le site d'annonces légales du BOAMP pour une cible de 155 000. Votre rapporteur spécial prend acte de la diminution du nombre de téléchargements de rapports officiels en 2011 (1,07 million contre 1,14 million en 2010). Cette réduction de 6 % tend à être expliquée par la concurrence d'autres sites publics ou privés, tels que les sites de presse. Toutefois, votre rapporteur spécial tient à saluer les efforts réalisés par la DILA : à la fin 2011, plus de 8 000 rapports numérisés étaient consultables en ligne.

**Quant aux indicateurs de gestion, ceux-ci témoignent d'une certaine rationalisation de la production et de la diffusion.** Ainsi, non seulement le coût de la visite sur le site Legifrance est inférieur à la prévision de 2011 (0,28 euros contre 0,34 euros), mais il est également en baisse de 20 % par rapport à 2010 (0,35 euros).

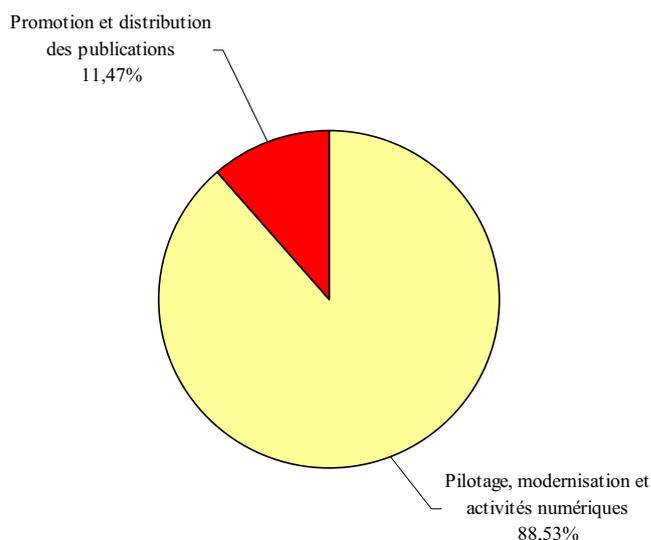
Il en est de même du coût unitaire du renseignement téléphonique établi à 4,66 euros en 2011, contre 4,79 euros en 2010, alors que les appels ont augmenté de 5 % (1,23 million d'appels). En effet, le dispositif du 39-39 a été entièrement rénové en 2008. Les demandes les plus courantes sont traitées par une plate-forme téléphonique sous-traitée par marché, alors que les questions les plus complexes sont orientées vers le centre d'appel interministériel de Metz, fruit de la fusion des centres interministériels de renseignements administratifs.

Votre rapporteur spécial prend acte de la réalisation de gains de productivité dans le cadre du traitement de la page PDF. Il observe que le nombre de pages a augmenté de 6 % (183 000 pages), tandis que les coûts de production n'ont cru que de 2 %. Au total, le coût moyen diminue de plus de 1 % en 2011 par rapport à 2010, en s'établissant à 100,5 euros par page.

## 2. Le programme 624 « Pilotage et activités de développement des publications »

Près de 90 % des crédits de paiements prévus en loi de finances initiale sont consommés au titre du programme « Pilotage, modernisation et activités numériques », comme l'illustre le graphique ci-dessous.

### Répartition par action des crédits de paiements consommés dans le cadre du programme 624 en 2011



Source : *Rapport annuel de performances du budget annexe « Publications officielles et information administrative », annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011*

Ces crédits sont destinés au **financement des activités informatiques et de soutien**. Prévus pour un montant de 74,32 millions d'euros en CP, ils ont été consommés à hauteur de 73,18 millions d'euros, soit **un taux d'exécution inférieur de 1,5% au montant de l'enveloppe prévue**.

Il convient d'observer que le budget des affranchissements des envois des Journaux officiels et des rapports parlementaires qui relevait de cette action appartient désormais au programme 623.

Votre rapporteur salue d'autant plus les efforts de gestion ainsi réalisés que ces crédits ont également permis la participation de la DILA au financement du portail unique de données publiques « data.gouv.fr » pour le compte de la mission ETALAB.

S'agissant des crédits de l'action 2 « **Promotion et distribution des publications** », consacrés aux **activités commerciales**, de marketing et de distribution, l'exécution 2011 révèle également **une sous-consommation à hauteur de 4 % par rapport aux crédits disponibles**. En effet, ces derniers établis avec les reports et les transferts ont été consommés à hauteur de 96 % selon la répartition suivante :

### Exécution des crédits de paiement du programme 624 en 2011

	LFI+reports +transferts	Exécution	% d'exécution
T2 dépenses de personnel	41 855 468	41 632 465	99,47 %
T3 dépenses de fonctionnement	37 151 980	34 500 190	92,86 %
T5 dépenses d'investissement	6 959 987	6 532 910	93,86 %
Total	85 967 435	82 665 565	96,16 %

*Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour le budget annexe « Publications officielles et information administrative »*

La baisse des effectifs en 2011 a concerné quatre ETPT, ce qui fixe donc le nombre d'ETPT à 368 en 2011.

#### *a) Une performance renforcée*

**Le programme 624 vise à permettre la rationalisation des activités de soutien au moindre coût** en rationalisant notamment le parc informatique de la DILA et en permettant l'homogénéisation du parc immobilier.

Votre rapporteur spécial relève que la vente du site d'Aubervilliers a contribué à l'harmonisation de la superficie des locaux et à la réduction des coûts d'entretien.

S'agissant du ratio d'efficacité bureautique, le coût par poste de travail a diminué de 13 % pour s'établir à 424 euros en 2011. Ce résultat peut être expliqué en partie, cependant, par la réduction des acquisitions de nouveaux postes au deuxième semestre.

**MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET  
AMÉNAGEMENT DURABLES »,  
BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION  
AÉRIENS » ET COMPTES SPÉCIAUX « CONTRÔLE DE LA  
CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »,  
« AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE  
VÉHICULES PROPRES » ET « SERVICES NATIONAUX DE  
TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »**

**MM. Gérard Miquel, François Fortassin,  
Mme Marie-Hélène des Esgaulx, M. Vincent Delahaye,  
rapporteurs spéciaux**

<b>I. LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES EN 2011</b> .....	142
<b>A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE STABLE, QUI COUVRE DE NOMBREUSES POLITIQUES PUBLIQUES</b> .....	142
1. <i>Une maquette stabilisée depuis 2010</i> .....	142
2. <i>Une disparition « critiquable » des crédits relatifs aux investissements d'avenir et         gérés par les opérateurs de la mission</i> .....	142
<b>B. UNE EXÉCUTION 2011 SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION</b> .....	143
1. <i>D'importants mouvements de crédits en gestion, qui s'accompagnent d'un respect         seulement partiel de la programmation triennale</i> .....	143
2. <i>Une dépense des opérateurs qui reste dynamique</i> .....	144
<b>C. UNE ÉVOLUTION À LA BAISSÉ DES DÉPENSES FISCALES, MALGRÉ UN POIDS ENCORE IMPORTANT DANS LES DÉPENSES DE LA MISSION</b> .....	144
<b>D. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SATISFAISANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL</b> .....	145
<b>E. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA MISSION QUI RESTE PARTIELLE ET SANS CONSÉQUENCE RÉELLE SUR LA BUDGÉTISATION DES CRÉDITS</b> .....	146
1. <i>Une mission dont les indicateurs les plus représentatifs ne couvrent qu'une part très         restreinte des crédits</i> .....	146
2. <i>Une mesure de la performance qui reste encore sans conséquence réelle sur la         budgétisation</i> .....	147

<b>II. LA MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » : ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	148
<b>A. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT »</b> .....	148
1. <i>Un programme qui finance une multitude de projets</i> .....	148
2. <i>Une organisation budgétaire fort peu lisible</i> .....	149
3. <i>La soutenabilité incertaine de l'AFITF</i> .....	150
4. <i>Une performance contrastée</i> .....	151
<b>B. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »</b> .....	152
1. <i>Une exécution satisfaisante</i> .....	152
2. <i>Une amélioration réelle de la sécurité routière</i> .....	154
<b>C. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »</b> .....	154
1. <i>Une bonne consommation des CP, mais un report élevé des AE</i> .....	154
2. <i>Une performance assez satisfaisante</i> .....	155
<b>D. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »</b> .....	156
1. <i>Une exécution proche de la prévision</i> .....	156
2. <i>Une situation financière qui se dégrade, malgré une évolution positive des recettes commerciales en 2011</i> .....	156
3. <i>Une performance globalement satisfaisante</i> .....	157
<b>E. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ »</b> .....	157
1. <i>Une exécution légèrement inférieure à la prévision</i> .....	158
2. <i>Un impact à la hausse du Grenelle de l'environnement sur les dépenses du programme</i> .....	159
3. <i>Quelles ressources pour la protection du milieu marin ?</i> .....	159
4. <i>Des résultats mitigés dans le domaine de l'urbanisme, mais des progrès conséquents dans le domaine de l'eau</i> .....	160
<b>F. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »</b> .....	160
1. <i>Une exécution presque conforme à la prévision</i> .....	160
2. <i>Une situation financière qui se dégrade, malgré des efforts de maîtrise des dépenses</i> .....	161
3. <i>Une performance qui varie selon les objectifs</i> .....	161
<b>G. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »</b> .....	162
1. <i>Une exécution largement inférieure à la prévision</i> .....	162
2. <i>Une sous-consommation récurrente des crédits dévolus aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT)</i> .....	163
3. <i>Une réduction des dépenses de fonctionnement et des interventions de l'ADEME</i> .....	164
4. <i>Une performance qui varie selon les différents types de risques</i> .....	164
<b>H. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »</b> .....	165
1. <i>Une exécution inférieure à la prévision initiale</i> .....	165
2. <i>La diminution régulière des dépenses de l'après-mines, du fait d'une évolution démographique favorable</i> .....	166
3. <i>Des performances en progression en ce qui concerne les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables</i> .....	167

I. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER ».....	168
1. <i>Une exécution proche de la prévision</i> .....	168
2. <i>Une ouverture de crédits par voie de décret d'avance qui s'est avérée inutile</i> .....	169
3. <i>Une performance globalement satisfaisante</i> .....	170
<b>III. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »</b> .....	171
A. UN BUDGET ANNEXE À NOUVEAU DÉFICITAIRE, MALGRÉ UNE FORTE PROGRESSION DU TRAFIC AÉRIEN.....	172
1. <i>Des recettes qui auraient dû progresser</i> .....	172
2. <i>Un dérapage des dépenses d'exploitation</i> .....	172
3. <i>Un exercice à nouveau déficitaire</i> .....	173
4. <i>Un recours à l'emprunt devenu problématique</i> .....	173
B. UN MEILLEUR PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE.....	174
1. <i>Des résultats relativement hétérogènes</i> .....	174
2. <i>La poursuite de la modernisation de la gestion</i> .....	175
<b>IV. LES COMPTES SPÉCIAUX</b> .....	175
A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS ».....	175
1. <i>Une affectation byzantine des recettes</i> .....	175
2. <i>Une plus grande lisibilité des dépenses</i> .....	177
3. <i>Un solde exceptionnel compte tenu d'un décalage temporel entre les recettes et les dépenses</i> .....	179
B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES » .....	180
1. <i>Un compte encore gravement déficitaire</i> .....	180
2. <i>Une politique publique trop généreuse au regard de ses effets</i> .....	181
C. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS » .....	182

## I. LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES EN 2011

### A. UNE MISSION AU PÉRIMÈTRE STABLE, QUI COUVRE DE NOMBREUSES POLITIQUES PUBLIQUES

#### 1. Une maquette stabilisée depuis 2010

La mission « Ecologie, développement et aménagement durables » représente la **dixième mission en volume**, hors fonds de concours. Elle porte un grand nombre de politiques publiques : transports terrestres et maritimes, urbanisme, biodiversité, sécurité, prévention des risques...

Elle relève principalement du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Toutefois, depuis 2011, trois programmes sont gérés par ou conjointement avec le ministère de l'intérieur (pour ce qui concerne le programme 207 « Sécurité et circulation routières ») et le ministère chargé de l'industrie (pour ce qui concerne les programmes 174 « Energie, climat et après-mines » et le programme 181 « Prévention des risques »).

**La maquette n'a pas évolué entre 2010 et 2011. Elle comporte neuf programmes<sup>1</sup>.**

#### 2. Une disparition « critiquable » des crédits relatifs aux investissements d'avenir et gérés par les opérateurs de la mission

Toutefois, il existe une **différence notable par rapport à 2010** : les trois programmes temporaires de 2010, relatifs aux investissements d'avenir, qui avaient été introduits en loi de finances rectificative pour 2010, ont été supprimés.

Cette disparition concerne l'ensemble des programmes d'investissement d'avenir dans les différentes missions. **Elle est critiquable, dans la mesure où elle rend difficile le suivi de la consommation des crédits associés à ce dispositif** par le Parlement. La commission des finances se montre toutefois très attentive à cet égard, en examinant systématiquement les avenants aux conventions et en auditionnant régulièrement le commissaire général à l'investissement.

---

<sup>1</sup> Voir l'analyse des différents programmes en seconde partie.

## **B. UNE EXÉCUTION 2011 SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION**

### **1. D'importants mouvements de crédits en gestion, qui s'accompagnent d'un respect seulement partiel de la programmation triennale**

#### *a) D'importants abondements en gestion*

**Dotée de 10,04 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 9,51 milliards d'euros en crédits de paiement<sup>1</sup> en loi de finances initiale<sup>2</sup>**, la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » a bénéficié d'abondements significatifs en gestion, à hauteur de 7,69 milliards d'euros en AE et 2,33 milliards d'euros en CP. Au total, les crédits ouverts se sont élevés à 17,71 milliards d'euros en AE et à 11,84 milliards d'euros en CP.

Ces abondements ont notamment résulté :

1) **d'importants reports de crédits de 2010 vers 2011**, qui abondent principalement le programme 203 « Infrastructures de transport » (1,93 milliard d'euros pour ce seul programme) ;

2) du **rattachement de fonds de concours en faveur du programme 203 « Infrastructures de transport »**, notamment à hauteur de 3,41 milliards d'euros en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), pour la mise en place de l'écotaxe poids lourds ;

3) des transferts et virements en cours de gestion.

Au total, l'exécution des crédits s'élève à 12,43 milliards d'euros en CP et 11,6 milliards d'euros en AE sur la mission, soit des taux de consommation de 123,8 % des AE et 121,98 % des CP votés en LFI, et de 72,69 % des AE et 97,97 % des CP disponibles après abondements en gestion. Par ailleurs, 265,9 millions d'euros de CP ont finalement été annulés.

#### *b) Un respect seulement partiel des plafonds inscrits en loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012*

Ces importantes ouvertures de crédits en gestion s'accompagnent logiquement d'un **dépassement des plafonds assignés à la mission dans le cadre du triennal 2009-2011** et de l'annuité 2011 de la programmation 2011-2013.

La Cour des comptes souligne ainsi que « *les plafonds inscrits en loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 n'ont pas été entièrement respectés. Si les montants en crédits de paiement des lois de finances initiales sont conformes à la programmation triennale, ils ont été complétés en lois de finances rectificatives. La nouvelle loi de programmation pour les années 2011 à 2014 a accru les plafonds de*

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de la présente contribution, les autorisations d'engagements et les crédits de paiement seront respectivement désignés par AE et CP.

<sup>2</sup> Rapport n° 111 – Tome III – Annexe 10.

*1 250 millions d'euros en AE et de 590 millions d'euros en CP pour la première année».*

Cette importante hausse des plafonds doit toutefois être relativisée, dans la mesure où la programmation triennale 2009-2011 n'avait sans doute pas anticipé les effets de la crise et du Grenelle de l'environnement. Ainsi, des mesures de dépense importantes, visant à répondre à la crise (plan de relance et investissements d'avenir notamment) ont été votées en loi de finances rectificatives tout au long du triennal, et ont eu un impact certain sur l'évolution des crédits de la mission.

## **2. Une dépense des opérateurs qui reste dynamique**

### *a) Des opérateurs bénéficiant de ressources affectées conséquentes*

**Un nombre élevé d'opérateurs d'Etat est rattaché à la mission.** Au nombre de 38, certains d'entre eux bénéficient de ressources fiscales affectées très conséquentes : plus de deux milliards d'euros pour les agences de l'eau, plus de 490 millions pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), et près d'un milliard d'euros pour l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Comme le relève la Cour des comptes, *« ces moyens extrabudgétaires accroissent les financements de la mission de près de 40 % »*.

Par ailleurs, d'autres organismes, sans être des opérateurs de l'Etat, bénéficient de ressources significatives de sa part, tel Réseau ferré de France (RFF), qui a reçu 2,49 milliards d'euros en 2011.

### *b) Des dépenses qui restent dynamiques*

La Cour des comptes observe que les normes de réduction des dépenses (mise en réserve des crédits et baisse des dépenses de fonctionnement) ont été appliquées de façon générale par les opérateurs. **Toutefois, leurs dépenses globales n'ont pas diminué, du fait de nombreux mécanismes compensateurs**, tels que la hausse des subventions allouées, l'augmentation des emplois ou l'accroissement de la fiscalité affectée.

De plus, l'exécution 2011 se caractérise une nouvelle fois par **l'importance des restes à payer de l'AFITF**. Cette situation récurrente fait peser un risque sur la soutenabilité budgétaire du programme 203 « Infrastructures de transport » et entache la sincérité de la programmation budgétaire<sup>1</sup>.

## ***C. UNE ÉVOLUTION À LA BAISSÉ DES DÉPENSES FISCALES, MALGRÉ UN POIDS ENCORE IMPORTANT DANS LES DÉPENSES DE LA MISSION***

**Les dépenses fiscales de la mission demeurent nombreuses, à hauteur de 41, pour un montant de 2,86 milliards d'euros en 2011.** Si ce

---

<sup>1</sup> Voir l'analyse du programme 203 « Infrastructures de transport ».

montant reste conséquent, il convient de souligner la **baisse d'un milliard d'euros de leur masse totale depuis trois ans.**

Cette évolution encourageante s'explique principalement par la réduction du coût associé au crédit d'impôt développement durable, qui a fait l'objet d'une baisse de ses taux et d'une exigence de sélectivité accrue pour les dépenses éligibles au cours des dernières lois de finances.

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, publié en septembre 2011, ainsi que le rapport de Guillaume Sainteny<sup>1</sup> sur les aides fiscales dommageables à la biodiversité, ont pointé le manque d'efficacité voire la nuisance, du point de vue environnemental, de certaines de ces dépenses fiscales. Il conviendra de tirer parti de ces analyses pour réduire ou supprimer en priorité ces dernières dans le cadre de la loi de finances pour 2013.

#### ***D. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SATISFAISANTE DES DÉPENSES DE PERSONNEL***

Les crédits de titre 2, qui représentent, en crédits ouverts, 11,7 % des AE et 14,4 % des CP du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, sont répartis entre le programme 217 et le programme 181. La quasi-totalité des crédits et des emplois sont imputés sur le premier programme (3,458 milliards d'euros sur 3,487 milliards euros et, après transferts en gestion, 61 866 ETPT sur 62 227 ETPT), le second étant cantonné aux crédits et emplois de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Les cotisations au CAS pensions (927 millions d'euros) ont représenté 26,8 % de la dépense du titre 2.

**Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) constate que l'exécution budgétaire des dépenses de personnel s'est avérée satisfaisante tant du point de vue des effectifs que de crédits :** *« pour les effectifs, le ministère a consommé 61 308 ETPT pour des effectifs autorisés, y compris transferts, de 62 227, soit un taux de vacance de 1,5 %. Ce taux est encore plus faible pour l'ASN qui a consommé 358 ETPT pour un plafond de 361, soit un taux de vacance de 0,83 % ».*

**Ce taux marque une baisse très conséquente par rapport à l'année 2010 (4,8 %).** D'après le CBCM, la réduction enregistrée s'explique par *« la correction technique opérée par la loi de finances pour 2011, qui a supprimé 1 800 ETPT, afin de tenir compte de la sous-exécution récurrente du plafond d'emplois du ministère et de l'impossibilité financière de combler les vacances ».*

**De surcroît, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a également satisfait le schéma d'emplois,** avec un solde négatif de recrutements s'établissant à 1 321 pour un objectif fixé à 1 287 :

---

<sup>1</sup> Centre d'analyse stratégique, « Les aides publiques dommageables à la biodiversité », rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, 2012, n° 43.

### Le schéma d'emploi 2011

	Départs Retraite	Départs Autres	Recrutements externes	Recrutements autres	Solde
<b>Prévision</b>	-2 104	-1 910	1 796	931	<b>-1 287</b>
<b>Exécution</b>	-1 765	-1 974	1 062	1 356	<b>-1 321</b>

Source : rapport annuel du CBCM sur l'exécution 2011

### **E. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA MISSION QUI RESTE PARTIELLE ET SANS CONSÉQUENCE RÉELLE SUR LA BUDGÉTISATION DES CRÉDITS**

#### **1. Une mission dont les indicateurs les plus représentatifs ne couvrent qu'une part très restreinte des crédits**

Trois objectifs et trois indicateurs ont été choisis comme étant les plus représentatifs de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », sur un dispositif de performance qui compte **32 objectifs et 75 indicateurs**.

#### **Indicateurs les plus représentatifs de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables »**

Objectifs	Indicateurs
Limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement (P. 181)	Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT)
Réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement (P. 174)	Collecte sélective et recyclage des déchets ménagers
Mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur du développement durable (P. 217)	Mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable

Source : rapport annuel de performances pour 2011

Dans les faits, les indicateurs principaux de la mission, représentatifs du Grenelle de l'environnement, ne couvrent qu'un volume très faible des crédits totaux. En effet, alors que les crédits du programme 203 « Infrastructures de transport » s'élevaient à 6,3 milliards en AE et à 5,8 milliards d'euros en CP, soit environ 50 % des crédits de la mission, et que la politique des transports contribue aussi à l'atteinte des objectifs

du Grenelle de l'environnement, ils ne sont représentés par aucun indicateur de mission.

De ce point de vue, vos rapporteurs spéciaux notent avec satisfaction qu'un tel indicateur a été introduit dans le dispositif de performance de la loi de finances pour 2012. **Toutefois, le ratio des indicateurs représentatifs sur le nombre total d'indicateurs et d'objectifs demeure insuffisant.**

## **2. Une mesure de la performance qui reste encore sans conséquence réelle sur la budgétisation**

Depuis plusieurs années, la Cour des comptes souligne la **nécessité de stabiliser les dispositifs de performances des différentes missions**, afin de disposer de séries cohérentes sur plusieurs années. Or, l'instabilité constatée n'a guère reculé en 2011, pour ce qui concerne la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » en particulier. Ainsi, sur la période 2009-2011, **environ 13 % des indicateurs de la mission ont été supprimés, 12 % ont été ajoutés et au moins 15 % ont été modifiés.**

Par ailleurs, la Cour regrette une **articulation insuffisante entre gestion budgétaire et démarche de performance** : *« le constat d'une insuffisante articulation entre la démarche de performance et la gestion budgétaire, qu'il s'agisse de la programmation initiale des crédits ou de l'usage des instruments de fongibilité et de redéploiement, est dressé depuis plusieurs exercices »*. De fait, en 2011 comme au cours des exercices précédents, la construction budgétaire s'est avérée peu influencée par les résultats des indicateurs.

## II. LA MISSION « ECOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES » : ANALYSE PAR PROGRAMME

### 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 54 % des AE et un peu moins de 52 % des CP (crédits consommés)**, regroupe l'essentiel des dotations dévolues 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 2011, il convient de relever que :

- en **matière ferroviaire**, la première phase de la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône a été mise en service commercial le 11 décembre 2011<sup>1</sup>. Le contrat de concession du tronçon central Tours-Bordeaux de la LGV Sud Europe Atlantique a été signé le 16 juin 2011 ainsi que le contrat de partenariat pour la LGV Bretagne-Pays de Loire le 28 juillet 2011. Par ailleurs, un nouvel accord, portant notamment sur la répartition du financement entre l'Italie et la France des travaux de la section internationale de l'itinéraire ferroviaire Lyon-Turin, a été approuvé par la commission intergouvernementale le 20 décembre 2011. Enfin, 1 000 kilomètres de voies ont été renouvelés ;

- en matière de **transport fluvial**, les procédures de dialogue compétitif ont été lancées en avril 2011 en vue de l'attribution du contrat de partenariat public-privé relatif au canal Seine-Nord Europe et en juin 2011 avec quatre groupements candidats pour la reconstruction et l'automatisation de 29 barrages manuels des bassins de l'Aisne et de la Meuse ;

- en matière de **transports collectifs**, le schéma d'ensemble du « Grand Paris » a été approuvé le 26 mai 2011 par la Société du Grand Paris ;

- en matière **d'infrastructures routières**, les 53 premiers centres d'entretien et d'intervention (sur 63) ont été mis à disposition des directions interdépartementales des routes. Quatre tronçons neufs représentant 37 kilomètres de voies autoroutières ont été mis en service en 2011.

---

<sup>1</sup> Un protocole d'intention pour la réalisation de la deuxième phase a par ailleurs été signé le 18 janvier 2012.

## 2. Une organisation budgétaire fort peu lisible

L'exécution du programme 203 est en particulier caractérisée par les éléments suivants :

1) Le **rattachement de fonds de concours pour des montants élevés**, en provenance de l'AFITF et des collectivités territoriales. Ils ont augmenté de près de 5,7 milliards d'euros en AE et d'environ 2 milliards d'euros en CP le volume des crédits ouverts en LFI. Dans l'ensemble, **l'ouverture des fonds de concours est intervenue de manière régulière** tout au long de l'exercice, ce qui a pu perturber la gestion budgétaire et nuire à la consommation des crédits.

2) Une diminution du coût des **dépenses fiscales** (354 millions d'euros contre 427 millions prévus), compte tenu de la surestimation du chiffreage d'une entre elles<sup>1</sup> (75 millions d'euros estimés contre 3 millions d'euros actualisés). **A cet égard, vos rapporteurs spéciaux continuent de déplorer les lacunes habituellement constatées** sur les objectifs de politique publique que sous-tendent ces dépenses ainsi que leur chiffreage parfois approximatif, voire occulté.

3) La **contractualisation** d'un volume important de crédits au travers des contrats de partenariat public-privé ou des contrats conclus avec les régions (appelés contrats de projets pour la génération « 2007-2013 »). S'agissant des contrats de projets, le financement global de l'Etat s'élève à un peu moins de 3,7 milliards d'euros sur la période. En 2011, celui-ci a consommé environ 526,6 millions d'euros en AE et près de 401,5 millions d'euros en CP.

S'agissant des contrats de partenariat, l'exercice 2011 a surtout été marqué par la conclusion d'un contrat relatif à la mise en place de l'éco-taxe poids lourds pour **un montant total de plus de 3,2 milliards d'euros**, intégralement engagés en 2011, mais décaissés sur la période 2013-2025. La Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution budgétaire, relève fort justement que la loi de finances initiale ne le mentionnait pas. Dès lors, le budget 2011 comportait « **une dimension insincère** ».

4) Enfin, des **reports massifs de crédits** d'un exercice sur l'autre, en particulier d'AE pour lesquelles ils atteignent près de 1,9 milliard d'euros.

Il résulte de l'ensemble de ces facteurs une sur-consommation notable par rapport aux crédits prévus par la loi de finances puisqu'elle atteint plus de 156 % pour les AE et près de 148 % pour les CP. Les fonds de concours et les attributions de produits, en particulier en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ou des collectivités territoriales, permettent cependant d'équilibrer le budget.

---

<sup>1</sup> Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour le gazole utilisé par les engins fonctionnant à l'arrêt, qui équipent les véhicules relevant des positions 87-04 et 87-05 du tarif des douanes.

Toutefois, si, *in fine*, la consommation des crédits est satisfaisante en ce qui concerne les CP, elle demeure préoccupante pour les AE, pour lesquelles elle ne dépasse pas 58 %. Ce **taux de consommation médiocre entretient un phénomène de reports**. Ainsi, la Cour des comptes relève, dans son analyse de l'exécution budgétaire, que « *fin 2011, le montant des AE affectées mais non engagées totalise [...] 1,88 milliard d'euros pour le seul programme 203* ».

Les infrastructures de transport sont, par nature, des investissements de long terme pour lesquels les prévisions de financement demeurent difficiles. Néanmoins, la place des fonds de concours et des reports, constatée année après année, **n'autorise pas une information satisfaisante du Parlement lors du vote de la loi de finances initiale**.

**Exécution des crédits du programme 203  
« Infrastructures et services de transport »**

(en euros)

	AE	CP
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>4 291 709 768</b>	<b>4 060 339 281</b>
Arrêté de report	1 938 258 666	271 610 168
Décret d'avance	-158 189 002	-110 236 296
Décret de transfert (montant net)		-1 157 000
Loi de finances rectificative	-56 263 782	-56 263 782
Fonds de concours et attribution de produits	5 667 837 314	2 003 696 236
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>7 391 643 196</b>	<b>2 107 649 326</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>11 683 352 964</b>	<b>6 167 988 607</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>6 698 244 627</b>	<b>5 991 460 321</b>
Rappel crédits consommés en 2010	6 098 431 755	6 039 004 676
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	156,07 %	147,56 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>57,33 %</b>	<b>97,14 %</b>
Rappel taux de consommation 2010	73,40 %	95,70 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011

### 3. La soutenabilité incertaine de l'AFITF

La situation budgétaire de l'AFITF demeure assez inquiétante. Le budget exécuté pour 2011 s'élève à un peu moins de 2 milliards d'euros, tandis que les recettes de l'exercice s'établissent à près de 2,3 milliards d'euros. **Contrairement à l'année 2010, l'Agence présente un résultat excédentaire de l'ordre de 340 millions d'euros**.

Toutefois, ce bon résultat n'a été possible que par le versement de produits exceptionnels en cours d'année. En particulier, l'Agence a perçu environ 401 millions d'euros suite à la mise en concession de l'autoroute

A 63. Ainsi que l'explique le rapport annuel de performances, « *ce surplus de recettes par rapport aux prévisions n'a pas été affecté à un accroissement des interventions, mais a été conservé pour abonder le fonds de roulement, dans le but de faire face aux engagements de l'Agence en 2012, en l'absence de toute recette liée à la mise en place de l'éco-taxe poids lourds* ».

Par ailleurs, faute de pouvoir se financer à partir de ses propres ressources, l'AFITF perçoit une subvention pour charge de service public en provenance du présent programme de près d'un milliard d'euros.

Il est surtout préoccupant de constater **que l'AFITF a engagé, en 2011, près de 9,1 milliards d'euros d'AE** pour les projets de ligne à grande vitesse Sud-Europe-Atlantique, de ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de Loire et pour la mise en œuvre de l'éco-taxe poids lourds.

A cet égard, la Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution budgétaire, souligne que sa « *principale observation critique a trait au financement des infrastructures de transport via l'AFITF, en raison de l'augmentation préoccupante des restes à payer en fin d'année et du caractère incomplet des engagements financiers portés par elle. Ce constat, récurrent, mais aggravé en 2011, affecte la soutenabilité, voire la sincérité et la régularité de la gestion budgétaire de la mission* ».

D'après la Cour, les restes à payer de l'AFITF, en 2011, s'élèvent à environ 14,17 milliards d'euros, correspondant à des engagements de près de 27,65 milliards d'euros. Or, toujours d'après la Cour des comptes, « *les ressources dont dispose l'AFITF (redevance domaniale, taxe d'aménagement du territoire, partie des produits des amendes radars pour un montant total de 905 millions d'euros en 2011) ne lui permettent pas d'atteindre l'équilibre budgétaire. L'Etat accorde donc une subvention de 1,37 milliard d'euros en 2011<sup>1</sup> qui devrait passer à 1,03 milliard en 2012 puis à 974 millions d'euros en 2013* ».

La Cour conclut : « **la croissance des engagements de l'Agence et la faiblesse de ses recettes font peser un risque sur le budget de l'Etat** ». En effet, l'éco-taxe poids lourds devait se substituer à la dotation budgétaire et, même si le projet est entré dans une phase plus concrète en 2011, la taxe, dont le produit estimé serait d'un milliard d'euros par an, ne sera au mieux perçue qu'au cours de l'année 2013.

#### **4. Une performance contrastée**

La performance du programme, restituée par quatre objectifs et onze indicateurs, se révèle contrastée. Des résultats positifs sont 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

---

<sup>1</sup> 937 millions d'euros sur le programme 203 ainsi que 401 millions d'euros au titre de la mise en concession de l'autoroute A 63.

les coûts ont diminué de 7 %. Néanmoins, tout comme en 2010, ces données reflètent un des impacts de la crise ;

- **l'intérêt socio-économique des projets mis en service** s'est très sensiblement amélioré, même s'il est toujours difficile d'extrapoler une tendance sur un nombre de projets restreints ;

- la **qualité de service des réseaux de transport** (routier, ferroviaire et fluvial) est plutôt en progression ;

- le **taux de contrôle des transports routiers de matière dangereuse** est en augmentation (il passe de 6,5 % à 6,7 %) mais reste assez faible, tandis que le **taux d'infraction à la réglementation sociale européenne** constatée lors des contrôles diminue encore (1 %).

En revanche, et de manière sans doute plus préoccupante, la situation s'est dégradée sur les points suivants :

- le **coût des opérations de régénération et d'entretien du réseau ferré** que le rapport annuel de performances explique, de manière peu convaincante, par la fin du plan de relance ;

- le **développement des modes alternatifs à la route** pour les déplacements des personnes et le transport des marchandises n'atteint pas encore les mesures cibles alors que celles-ci apparaissent peu élevées ; il en va de même pour le volume de transport combiné ;

- les **parts de marché des grands ports maritimes** sur leurs façades respectives sont également décevantes : hormis sur la façade Atlantique, tous les sous-indicateurs sont orientés à la baisse.

## ***B. LE PROGRAMME 207 « SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES »***

Le programme 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 (radars et gestion des points des permis de conduire) sont, quant à elles, financées par le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

### **1. Une exécution satisfaisante**

Le programme 207 est faiblement doté avec environ 57 millions d'euros tant en AE qu'en CP, montant en diminution par rapport à 2010. Le niveau global d'exécution est satisfaisant avec des taux de consommation élevé – 96,11 % pour les AE et 98,94 % pour les CP. Il faut notamment se féliciter d'une programmation au plus juste s'agissant des AE.

**Exécution des crédits du programme 207  
« Sécurité et circulation routières »**

*(en euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>57 614 436</b>	<b>57 610 145</b>
Arrêté de report	3 244 298	564 537
Décret d'avance	-2 136 201	-2 131 695
Décret de transfert (montant net)	-200 000	-200 000
Loi de finances rectificative	-942 706	-942 706
Fonds de concours et attribution de produits	65 835	65 835
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>31 226</b>	<b>-2 644 029</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>57 645 662</b>	<b>54 966 116</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>55 400 761</b>	<b>54 385 228</b>
Rappel crédits consommés en 2010	54 255 246	56 662 463
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	96,16 %	94,40 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>96,11 %</b>	<b>98,94 %</b>
Rappel taux de consommation 2010	89,70 %	99,00 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

*Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011*

Au sein des actions, on constate cependant des écarts importants entre crédits ouverts et consommés.

Le rapport annuel de performances explique qu'à « l'issue de l'exercice 2011, on constate une exécution inférieure aux prévisions, principalement sur les postes de dépenses de l'action 3 : "Formations", "Investissements centres d'examens" et "Permis à un euro par jour".

*« Les crédits ainsi dégagés ont permis d'augmenter le budget destiné à la communication nationale et de prendre en charge une part importante des dépenses de communication de la délégation à la sécurité et à la circulation routières, initialement prévues sur le programme 751 "Radars" (3 millions d'euros prévus [...]). Les crédits ainsi dégagés sur le programme 751 ont permis l'acquisition de radars pédagogique dont la mise en place a été décidée à la suite du Comité interministériel de sécurité routière du 11 mai 2011 et qui n'avait pas été budgété sur l'exercice 2011 ».*

Si la régulation budgétaire exposée plus haut n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de vos rapporteurs spéciaux, ils soulignent néanmoins que, cette année encore, le « permis à un euro par jour » a fait l'objet d'une sur-dotation pour des raisons identiques à celles des années précédentes. Ainsi, les taux d'intérêt faibles, le nombre de dossiers inférieurs aux prévisions ou encore un énième retard dans la mise en œuvre du

cautionnement des prêts conduisent à constater une sous-consommation de l'ordre de 2 millions d'euros.

## **2. Une amélioration réelle de la sécurité routière**

Tout comme 2010, l'année 2011 a vu moins de 4 000 morts sur les routes (3 970), alors même que les chiffres du premier trimestre auraient pu laisser craindre une hausse. De même, le nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures s'établit sous la barre de 30 000 (28 546), confirmant une tendance à la baisse engagée depuis plusieurs années.

Comme l'année dernière, les résultats sont contrastés pour le volet « éducation routière ». Le taux de réussite des candidats au permis de conduire a très légèrement progressé (58,3 % contre 58,2 %), le coût unitaire d'obtention du permis de conduire, du point de vue de l'administration, n'a que peu diminué par rapport à 2010 (60,5 euros contre 61,6 euros). En revanche, le taux de jeunes conducteurs impliqués dans un accident corporel peine à régresser. Il est toujours de 25,8 % pour les jeunes ayant leur permis depuis moins de trois ans.

### ***C. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »***

En 2011, le programme a surtout été marqué par la poursuite des grands chantiers mis en place les années précédentes (refonte de l'administration de la mer ; transposition du paquet communautaire « Erika III » ; installation de l'École nationale supérieure maritime). La fonction « garde-côte » a été créée en 2011.

## **1. Une bonne consommation des CP, mais un report élevé des AE**

Tout comme en 2009 et 2010, l'exécution du programme a été caractérisée par des **reports substantiels d'AE** (environ 21 millions d'euros) et, en conséquence, un taux de consommation des AE encore insuffisant (85,07 %), à peine plus élevé qu'en 2010.

Si l'on élimine les reports de crédit en AE, la consommation serait à peine supérieure à 100 %. Une analyse action par action montre en effet que l'exécution, tant en AE qu'en CP, est très proche de la prévision, les écarts n'apparaissant pas significatif.

En revanche, tout comme l'année dernière, vos rapporteurs spéciaux regrettent que les mouvements de fongibilité se soient à nouveau traduits par l'augmentation des dépenses de fonctionnement, au détriment des dépenses d'investissement. En AE, les crédits d'investissement s'établissent à environ 9 millions d'euros (pour une prévision de 12 millions) et en CP, ils atteignent un peu plus de 10,5 millions d'euros (pour une prévision de 14 millions).

**Exécution des crédits du programme 205  
« Sécurité et affaires maritimes »**

*(en euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>129 678 229</b>	<b>132 056 048</b>
Arrêté de report	20 902 203	2 411 224
Décret d'avance	-4 618 653	-4 725 781
Décret de transfert (montant net)	-725 075	-725 075
Loi de finances rectificative	-1 437 089	-1 437 089
Fonds de concours et attribution de produits	3 936 500	3 936 500
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>18 057 886</b>	<b>-540 221</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>147 736 115</b>	<b>131 515 827</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>125 685 308</b>	<b>127 445 128</b>
Rappel crédits consommés en 2010	128 135 994	133 250 653
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	96,92 %	96,51 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>85,07 %</b>	<b>96,90 %</b>
Rappel taux de consommation 2010	84,50 %	97,40 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

*Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011*

## **2. Une performance assez satisfaisante**

La performance du programme se divise en trois composantes : 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.

S'agissant du premier volet, la sécurité des personnes atteint toujours un niveau élevé puisque 13 144 personnes ont pu être recueillies saines et sauvées, soit plus de 98 % des personnes secourues. En revanche, en ce qui concerne la surveillance des pollutions maritimes, seulement 13,4 % des navires effectuant des rejets d'hydrocarbures sont identifiés (soit 13 sur 97), et 14,90 % pour les autres types de rejets polluants (soit 24 sur 161).

A l'opposé de la tendance observée en 2010, il semblerait que la crise économique ait eu un impact un peu plus significatif sur l'insertion professionnelle des diplômés et brevetés de l'enseignement professionnel maritime. Leur taux d'activité dans le secteur maritime atteint 80,5 % alors qu'il était de 84,3 % en 2010. Au total, on dénombre 13 995 marins français soit près de 300 de moins qu'en 2010. Le nombre de navires de commerce sous pavillon français demeure faible (305) et peine à se développer.

Enfin, l'efficacité du contrôle des pêches est confortée : le nombre d'infractions constatées continue de diminuer (7,9 %, contre 8,2 % en 2010 et 9,7 % en 2009).

## **D. LE PROGRAMME 170 « MÉTÉOROLOGIE »**

Pour mémoire, le programme 170 « Météorologie » porte les crédits dédiés à l'établissement public Météo France. L'action de cet opérateur s'articule autour de deux axes principaux que sont l'observation et la prévision météorologique d'une part, et la recherche dans ce domaine, d'autre part.

### **1. Une exécution proche de la prévision**

**198,29 millions d'euros en AE et 198,27 millions d'euros en CP étaient prévus**, en loi de finances initiale (LFI), pour le programme 170. Les mouvements de crédits intervenus en gestion (trois annulations) auront porté ces montants à 195,34 millions d'euros en AE comme en CP (- 1,5 %). La réserve de précaution a été annulée en totalité.

La dépense exécutée est identique à ce dernier montant, ce qui représente des taux de consommation de 100 % des AE et CP disponibles, comme le retrace le tableau ci-après.

#### **Exécution des crédits du programme 170 « Météorologie »**

(en euros)

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>198 289 738</b>	<b>198 274 971</b>
Arrêté de report		
Décret d'avance	- 2 280 765	- 2 265 260
Décret de transfert (montant net)		
Loi de finances rectificative	- 670 426	- 670 426
Fonds de concours et attribution de produits		
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>- 2 951 191</b>	<b>- 2 935 686</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>195 338 547</b>	<b>195 339 285</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>195 338 547</b>	<b>195 338 547</b>
Rappel crédits consommés en 2010	191 660 000	191 660 000
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	98,51 %	98,52 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>100,00 %</b>	<b>100,00 %</b>
Rappel taux de consommation 2010	100,00 %	100,00 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011

### **2. Une situation financière qui se dégrade, malgré une évolution positive des recettes commerciales en 2011**

En matière financière, le rapport annuel de performances pour 2011 souligne que **Météo France améliore son résultat financier par rapport à l'exercice précédent**, grâce à des efforts de maîtrise de ses dépenses de

fonctionnement et à un chiffre d'affaires commercial de 42 millions d'euros, qui dépasse la prévision initiale d'un million d'euros. **Ce résultat reste malgré tout modeste, dans la mesure où la réalisation 2010 était de 41,5 millions d'euros.**

De surcroît, le rapport du CBCM souligne que, malgré cet effort soutenu de maîtrise de ses charges, **la situation financière de l'opérateur se dégrade de façon générale, avec 24,1 millions d'euros de pertes cumulées sur cinq ans.** Les charges de personnel représentent encore plus des deux tiers des dépenses, en hausse de 5 millions d'euros par rapport à 2010, en dépit d'une évolution du schéma d'emplois conforme aux prévisions, soit moins 65 ETP).

**Cette évolution de la situation financière est préoccupante,** dans la mesure où Météo France devra effectuer, dans les prochaines années, des investissements nécessaires mais dispendieux, notamment le remplacement de l'actuel supercalculateur notamment.

### **3. Une performance globalement satisfaisante**

Le dispositif de performance du programme 170 « Météorologie » se compose de deux objectifs dotés chacun de trois indicateurs.

Pour s'en tenir aux principaux résultats, on relèvera que :

- **en ce qui concerne le système de prévision météorologique et de prévention des risques, la performance de Météo France s'avère globalement satisfaisante :** le modèle ARPEGE a été amélioré conformément au COP 2009-2011 et l'opérateur dispose toujours du meilleur système de prévision à court terme en Europe. En revanche, les résultats relatifs à la procédure de vigilance reculent par rapport à 2010.

- sur les indicateurs économiques, on retiendra les **efforts de Météo France qui est parvenu à maîtriser le coût de sa mission de service public** et qui a réalisé des efforts significatifs de maîtrise des dépenses.

- enfin, **les résultats scientifiques sont conformes aux cibles.** Le rapport annuel de performances souligne la position privilégiée de Météo France dans le domaine du climat, où l'opérateur a mené, pour le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), plusieurs simulations sur l'évolution du climat.

### ***E. LE PROGRAMME 113 « URBANISME, PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ »***

Pour mémoire, le programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité » s'articule autour de trois grandes priorités : l'aménagement équilibré et durable des territoires, la gestion intégrée de la ressource en eau et des ressources minérales, ainsi que la protection et la restauration du vivant sauvage.

## 1. Une exécution légèrement inférieure à la prévision

**354,5 millions d'euros en AE et 351,31 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 113.** Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 358,61 millions d'euros en AE (+ 1,16 %) et 342,39 millions d'euros en CP (- 2,54 %).

La dépense exécutée se sera finalement élevée à 338,7 millions d'euros en AE et à 339,7 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de 94,4 % et 99,2 % des AE et des CP disponibles, comme l'indique le tableau ci-dessous.

### Exécution des crédits du programme 113 « Urbanisme, paysages, eau et biodiversité »

(en euros)

	AE	CP
<b>Crédits prévus en LFI (FDC et ADP compris)</b>	<b>354 539 423</b>	<b>351 309 877</b>
Arrêté de report (hors FDC)	13 970 404	1 648 655
Arrêté de report de crédits ouverts par voie de FDC	9 685 324	9 721 453
Décret d'avance	- 17 592 121	- 17 227 070
Loi de finances rectificative	- 3 013 199	- 3 013 199
Fonds de concours et attribution de produits	5 480 761	5 980 761
<b>Total des ouvertures et annulations nettes (hors FDC et ADP)</b>	<b>3 050 408</b>	<b>- 8 870 161</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>358 608 592</b>	<b>342 395 847</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>338 678 315</b>	<b>339 658 485</b>
Rappel crédits consommés en 2010	315 148 263	330 875 143
Taux de consommation des crédits de LFI	95,53 %	96,68 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>94,44 %</b>	<b>99,20 %</b>
Rappel taux de consommation 2010	87,10 %	96,10 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011

La très grande majorité des crédits du programme porte sur l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » (77 % des autorisations d'engagement consommées pour 2011).

## **2. Un impact à la hausse du Grenelle de l'environnement sur les dépenses du programme**

La Cour des comptes relève que le programme 113 consacre près de 40 % de ses crédits à seulement dix opérateurs, alors qu'il finance une vingtaine d'établissements publics.

Les crédits d'intervention du programme bénéficient principalement à la politique d'aménagement de l'Etat et à diverses mesures de gestion des milieux et biodiversité (Natura 2000 et préservation des espaces naturels notamment).

La Cour souligne que, dans le prolongement du Grenelle de l'environnement, **plusieurs dépenses relatives à l'eau et à la biodiversité ont été transférées ou confiées à des opérateurs, ce qui a eu pour conséquence de desserrer la contrainte budgétaire pour le programme**. Il conviendrait donc de disposer d'un suivi consolidé de ces dépenses publiques au niveau des opérateurs, *« afin d'apprécier globalement et justement le niveau réel de maîtrise de la dépenses publique »*.

De plus, **le Grenelle de l'environnement a permis de préserver les crédits d'intervention, qui sont en légère hausse entre 2010 et 2011**.

## **3. Quelles ressources pour la protection du milieu marin ?**

La présentation stratégique de l'action 7 « Gestion des milieux et biodiversité » fixait comme priorité en 2011 l'application de la directive-cadre « stratégie pour le milieu marin », de Natura 2000 et du Grenelle de la mer, avec notamment **la mise en œuvre d'une stratégie nationale d'aires marines protégées**. L'objectif est d'atteindre une couverture de 10 % des eaux territoriales, à travers la constitution d'un réseau de parcs naturels marins.

L'Agence des aires marines protégées (AAMP) est l'opérateur désigné pour constituer ce réseau. La lecture combinée de la justification au premier euro de l'action 7 et des moyens mis à disposition de l'agence fait peser des doutes sur l'adéquation entre des moyens de plus en plus contraints et des objectifs toujours plus nombreux au regard des exigences européennes. Ainsi, l'AAMP a enregistré un déficit en 2011 et le budget 2012 est d'ores et déjà en déficit d'un million d'euros.

Il semble toutefois difficile d'augmenter les crédits budgétaires dédiés à l'opérateur, au regard du contexte budgétaire actuel. Il conviendrait peut-être de réfléchir à la création d'une ressource fiscale spécifique dédiée au financement de la protection du milieu marin, par exemple dans le cadre de la loi de finances pour 2013. **L'enjeu est d'autant plus important que, au-delà de l'aspect purement environnemental, une mauvaise application de la directive ferait peser des risques financiers** sur le budget de l'Etat, en cas de condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne.

#### **4. Des résultats mitigés dans le domaine de l'urbanisme, mais des progrès conséquents dans le domaine de l'eau**

Le dispositif de performance du programme 113 comprend 6 objectifs et 13 indicateurs. **L'importance du nombre d'objectifs et d'indicateurs reflète le caractère hétérogène du programme 113, qui porte de nombreuses politiques publiques.**

Pour s'en tenir aux principaux résultats dans chaque domaine de politique publique portée par celui-ci, on retiendra que :

- en ce qui concerne le développement des territoires et la planification, le **taux global de pénétration de la planification dans les territoires urbains est très inférieur à la prévision**, tout comme le nombre de SAGE mis en œuvre ;

- la performance des services de l'Etat dans la **mise en œuvre du droit des sols augmente ou stagne selon les sous-indicateurs** ;

- sur la gestion intégrée de la ressource en eau, on observe des **progrès dans la mise en œuvre de la directive des eaux résiduaires urbaines**, qui résultent notamment de la mise en œuvre du plan d'assainissement 2007-2012. Toutefois, l'effort ne doit pas être relâché. On observe également la **bonne performance des agences de l'eau, qui sont parvenues à réduire leurs dépenses de fonctionnement de 12,4 % contre une prévision de 5 %**, grâce à la mutualisation de certaines dépenses. Enfin, l'indicateur relatif aux contrôles de la police de l'eau dépasse légèrement sa cible ;

- en ce qui concerne la préservation et la restauration de la biodiversité, les résultats sont globalement satisfaisants.

#### ***F. LE PROGRAMME 159 « INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE »***

Pour mémoire, le programme 159 « Information géographique et cartographique » regroupe les moyens dévolus à la production de l'information géographique et aux activités de recherche menées dans cette discipline. La quasi-totalité des crédits du programme relève de la subvention pour charges de service public de l'Institut géographique national (IGN).

##### **1. Une exécution presque conforme à la prévision**

**81,94 millions d'euros en AE comme en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 159.** Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 80,63 millions d'euros en AE, soit - 1,6 %, et 80,49 millions d'euros en CP, soit - 1,77 %. La majorité des mouvements ont été des annulations de crédit, qui ont eu pour conséquence d'annuler totalement la réserve de précaution.

La dépense exécutée se sera finalement élevée à 80,48 millions d'euros en AE et 80,43 millions d'euros en CP, comme le retrace le tableau ci-après.

**Exécution des crédits du programme 159  
« Information géographique et cartographique »**

*(en euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>81 942 889</b>	<b>81 936 787</b>
Arrêté de report	151 010	9 523
Décret d'avance	- 998 715	- 992 308
Décret de transfert (montant net)		
Loi de finances rectificative	- 460 564	- 460 564
Fonds de concours et attribution de produits		
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>- 1 308 269</b>	<b>- 1 443 349</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>80 634 620</b>	<b>80 493 438</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>80 478 736</b>	<b>80 432 986</b>
Rappel crédits consommés en 2010	72 189 955	72 309 812
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	98,21 %	98,16 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>99,81 %</b>	<b>99,92 %</b>
Rappel taux de consommation 2010	99,80 %	99,90 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

*Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011*

**2. Une situation financière qui se dégrade, malgré des efforts de maîtrise des dépenses**

Alors que l'année 2010 avait été marquée par un résultat excédentaire de 6,59 millions d'euros dû à une vente exceptionnelle, **l'exercice 2011 s'achève au contraire par un déficit de 3,22 millions d'euros**. Cette dégradation du résultat net s'explique principalement par une réduction des recettes commerciales et des produits courants d'exploitation.

En contrepartie, l'IGN est parvenu à réduire ses charges de personnel (- 2,69 millions d'euros) et de fonctionnement (- 1,26 million d'euros) par rapport à la prévision initiale. Le montant des premières s'élève à 102,61 millions d'euros, contre une cible de 105,3 millions d'euros.

**3. Une performance qui varie selon les objectifs**

Le dispositif de performance du programme 159 se compose de trois objectifs, et de sept indicateurs.

Pour s'en tenir aux principaux résultats, on relèvera que :

- sur la **qualité des données géographiques et des processus de production, la performance est mitigée**. En effet, l'âge moyen des cartes au 1 : 25 000 augmente et n'atteint pas la prévision. Le pourcentage de couverture du territoire en BD parcellaire vecteur est quant à lui conforme à la prévision pour 2011 ;

- en ce qui concerne la diffusion de l'information géographique, la performance est meilleure. En effet, **la fréquentation du site [www.geoportail.fr](http://www.geoportail.fr) a fortement augmenté par rapport à 2010** ;

- le chiffre d'affaires résultant des ventes privées de licences du référentiel à grande échelle (RGE) s'avère sensiblement inférieur à la prévision (5,8 millions d'euros contre 8 millions d'euros). Le nombre de licences diffusées dans la sphère publique<sup>1</sup> a quant à lui fortement augmenté. En effet, **le RGE est désormais utilisé comme socle de l'information géographique par l'ensemble de la sphère publique** ;

- enfin, les résultats de l'IGN en matière de recherche sont satisfaisants, avec la **hausse du nombre de publications par chercheur**.

#### ***G. LE PROGRAMME 181 « PRÉVENTION DES RISQUES »***

Pour mémoire, le programme 181 « Prévention des risques » s'articule autour de **quatre grandes priorités** : la prévention des risques technologiques et des pollutions industrielles ; la prévention des risques naturels et hydrauliques ; la prévention des risques liés aux anciens sites miniers ; la sûreté nucléaire et la radioprotection.

##### **1. Une exécution largement inférieure à la prévision**

**394,99 millions d'euros en AE et 322,99 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 181**. Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 384,9 millions d'euros en AE (-2,55 %) et 320,79 millions d'euros en CP (-0,68 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 230,25 millions d'euros en AE et 285,79 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de 59,82 % et 89,09 % des AE et des CP disponibles, comme le retrace le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Pour le secteur public, l'accès aux données du RGE est gratuit, sous certaines conditions.

**Exécution des crédits du programme 181  
« Prévention des risques »**

*(en euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (FDC et ADP compris)</b>	<b>394 989 115</b>	<b>322 994 355</b>
Arrêté de report (hors FDC)	14 587 222	8 029 524
Décret de virement	150 000	150 000
Décret d'avance	- 27 303 313	- 23 776 850
Décret de transfert	- 5 370 912	- 5 370 912
Loi de finances rectificative	- 2 546 443	- 2 546 443
Fonds de concours et attribution de produits	18 402 653	21 753 781
<b>Total des ouvertures et annulations nettes (hors FDC et ADP)</b>	<b>- 6 804 812</b>	<b>- 4 304 100</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>384 904 101</b>	<b>320 792 770</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>230 253 969</b>	<b>285 785 859</b>
Rappel crédits consommés en 2010	337 028 696	314 428 454
Taux de consommation des crédits de LFI	58,29 %	88,48 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>59,82%</b>	<b>89,09%</b>
Rappel taux de consommation 2010	84,60 %	91,20 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

*Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011*

**2. Une sous-consommation récurrente des crédits dévolus aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**

La sous-consommation des autorisations d'engagements en 2011 tient principalement à la mauvaise exécution des dépenses relatives aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT), qui s'avère une fois de plus très inférieure à la prévision : 40 millions d'euros contre 138 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros contre 33 millions d'euros en CP. Ce décalage témoigne du temps de montée en charge progressif d'un dispositif dont la pleine exécution pourrait s'étaler sur une trentaine d'années. Les crédits de délaissement et d'expropriation n'ont en particulier pas pu être engagés dans leur totalité. **Il est donc indispensable d'affiner leur programmation afin d'éviter leur sous-consommation.**

D'après les chiffres indiqués dans le rapport du CBCM, sur un total de 421 PPRT à élaborer en application de la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, pour un montant supérieur à 1 milliard d'euros, 396 ont été inscrits au 1<sup>er</sup> janvier 2012, mais seuls 154 ont été approuvés et 7 ont donné lieu à une convention de financement. Le CBCM relève que « *les mesures d'expropriation qui devaient être à l'origine les plus importantes sont pour l'heure supplantées par les mesures de réduction du risque à la source, dont l'exécution budgétaire est plus rapide* ».

Leur montée en puissance se poursuit néanmoins. D'après le rapport annuel de performances pour 2011, **un pic de consommation d'autorisations d'engagement est à prévoir en 2013-2014**, suivi de quelques mois par la consommation des crédits de paiement. **Cette catégorie de dépenses appellera donc une vigilance particulière.**

### **3. Une réduction des dépenses de fonctionnement et des interventions de l'ADEME**

L'année dernière, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est parvenue à réaliser des économies, notamment sur ses dépenses de fonctionnement. En effet, en 2011, **les économies de fonctionnement propre atteignent 10 % du budget 2010, soit 12 millions d'euros.** Cette évolution positive s'explique par plusieurs facteurs :

- le report à 2012 de certains déménagements de directions régionales ;

- le retard pris dans la mise en œuvre de travaux de réhabilitation de sites et sols pollués, du fait de la complexité technique des opérations ;

- le report de plusieurs actions de communication sur 2012.

Toutefois, les subventions de l'Etat ont été majorées de 14 millions d'euros, par le biais d'un versement en fin d'exercice d'une dotation complémentaire de 5 millions d'euros sur le programme 181, pour financer la remise en état des sites pollués, et d'une dotation de 9 millions d'euros en anticipation de la programmation prévue en 2012.

Les dépenses d'intervention ont également été inférieures aux prévisions, du fait du retard pris dans les décaissements et dans certains projets.

Les charges de personnel sont conformes aux prévisions.

**Au total, la baisse des dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'ADEME est plus conjoncturelle que structurelle et ne semble pas liée à de réels efforts de maîtrise des dépenses.**

### **4. Une performance qui varie selon les différents types de risques**

Le dispositif de performance du programme 181 se compose de **cinq objectifs et douze indicateurs**. Pour s'en tenir aux principaux résultats, on relèvera que :

- en ce qui concerne la **réduction des risques technologiques**, le **nombre total pondéré de contrôle** des installations classées sur les effectifs de l'inspection des installations classées **diminue**. Selon le ministère, cette évolution est due à l'élargissement des missions des services de l'inspection, qui a eu pour conséquence de réduire le temps consacré aux visites de contrôle. Par ailleurs, **le nombre d'accidents avec dommages corporels**

**recensés a augmenté de 10 % entre 2010 et 2011**, évolution qui va à l'encontre des progrès constatés l'an dernier ;

- sur la réduction de l'impact des déchets sur l'environnement, **le taux de recyclage des déchets ménagers de 67 % en 2011 est inférieur à la cible prévue (71 %) mais supérieur à la réalisation 2010**. Il en va de même pour le coût moyen de réhabilitation de décharges subventionnées par l'ADEME (réalisation de 18 euros/mètre carré en 2011, contre 20 euros par mètre carrés en 2010 et une prévision de 15 euros/mètre carré). **Ce résultat s'explique en partie par le nombre significatif d'opérations menées en Corse pour répondre à un contentieux européen**, ce qui a mécaniquement tiré l'indicateur vers le haut. Le délai d'instruction des dossiers biocides reste quant à lui bien supérieur à la prévision et à la réalisation 2010 (35 mois contre respectivement 16 et 18) ;

- en ce qui concerne la réduction de l'exposition des personnes aux risques naturels majeurs et hydrauliques, **les indicateurs relatifs à la couverture du territoire en PPRN affichent des taux inférieurs aux prévisions**, même si l'on observe une amélioration par rapport à 2010. Cette lenteur tient en partie aux délais associés à la concertation préalable à l'approbation des plans ;

- sur le contrôle de la sûreté nucléaire et l'information du public, les résultats sont conformes ou supérieurs à la prévision.

- enfin, les objectifs des opérateurs gérant l'après-mines<sup>1</sup> pour la mise en sécurité de leurs territoires sont globalement respectés.

#### ***H. LE PROGRAMME 174 « ENERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES »***

Pour mémoire, le programme 174 « Energie, climat et après-mines » regroupe les crédits dédiés au pilotage de la politique énergétique, à la gestion économique et sociale de l'après-mines, ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique.

**Depuis l'exercice 2011, l'ensemble des crédits qui étaient autrefois attribués par le programme 174 à l'ADEME a été transféré sur le programme 181.**

##### **1. Une exécution inférieure à la prévision initiale**

741,01 millions d'euros en AE et 751,53 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 174. Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 726,86 millions d'euros en AE (- 1,91 %) et 715,19 millions d'euros en CP (- 4,84 %).

---

<sup>1</sup> GIP Géoderis, qui est constitué de l'INERIS et du BRGM, et le DSPM.

La dépense exécutée se sera finalement élevée à 696,87 millions d'euros en AE et à 709,61 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de 95,88 % et 99,22 % des AE et des CP disponibles, comme le retrace le tableau ci-dessous.

**Exécution des crédits du programme 174  
« Énergie, climat et après-mines »**

*(en euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (FDC et ADP compris)</b>	<b>741 012 543</b>	<b>751 528 239</b>
Arrêté de report (hors FDC)	10 863 478	10 484 657
Décret d'avance		- 21 801 330
Décret de virement		
Décret de transfert		
Loi de finances rectificative	- 25 024 982	- 25 024 982
Fonds de concours et attribution de produits		
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>- 14 161 504</b>	<b>- 36 341 655</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>726 851 039</b>	<b>715 186 584</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>696 868 982</b>	<b>709 605 886</b>
Rappel crédits consommés en 2010	761 105 139	788 806 207
Taux de consommation des crédits de LFI	94,04 %	94,42 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>95,88 %</b>	<b>99,22 %</b>
Rappel taux de consommation 2010	94,90 %	98,70 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

*Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011*

**2. La diminution régulière des dépenses de l'après-mines, du fait d'une évolution démographique favorable**

**Les dépenses du programme sont très majoritairement des dépenses d'intervention (95 % en AE comme en CP).** Ces dernières sont constituées des subventions versées par l'Etat aux organismes servant des prestations sociales aux mineurs et aux anciens salariés des entreprises d'électricité et du gaz d'Algérie, de Maroc et de Tunisie.

Ces prestations, majoritairement versées par l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) et la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), représentent à elles seules 11 % des crédits d'intervention de la mission « Écologie, développement et aménagement durables ». **Elles suivent l'évolution démographique de la population bénéficiaire et ont diminué mécaniquement en moyenne de 6 % par an entre 2008 et 2011, pour un montant total de 141,03 millions d'euros.**

En 2011, l'ANGDM a versé plus de 590 millions d'euros de prestations à ses 153 367 bénéficiaires et ayants droit. En 2010, ces derniers étaient 160 433, ce qui représente une baisse de 4,4 % entre 2010 et 2011.

**L'évolution démographique à la baisse des mineurs devrait perdurer au cours des prochaines années, et donner ainsi des marges de manœuvre au programme 174.**

### **3. Des performances en progression en ce qui concerne les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables**

Le dispositif de performance du programme 174 comporte **quatre objectifs et six indicateurs**, correspondant aux différentes politiques publiques portées par le programme. Pour s'en tenir aux principaux résultats, on relèvera que :

- l'indicateur relatif au dispositif des certificats d'économies d'énergie, qui a connu un développement important sur la période 2006-2009, atteint largement sa cible. **La majeure partie des opérations d'économies d'énergie provient de l'habitat résidentiel**, où les gisements sont aussi les plus importants ;

- le **fonds chaleur, qui permet de produire de la chaleur à partir des énergies renouvelables, a progressé dans toutes les filières en 2011**. Par exemple, le nombre d'installations géothermiques a quintuplé entre 2009 et 2010, et la production a été multipliée par 10 en 2011. Ce dispositif de soutien a permis la mise en place de 1 638 installations pour une production totale de 789 701 tonnes équivalent pétrole de chaleur et 612 millions d'euros d'aide de l'ADEME ;

- concernant l'efficacité de la gestion de l'après-mines, **les coûts de gestion sont légèrement inférieurs à la prévision** (15,8 millions d'euros contre 16 millions d'euros). Toutefois, le rapport annuel de performances pour 2011 indique que **la gestion des contentieux sociaux entraîne des dépenses supplémentaires liées aux procédures, qui pourraient s'accroître dans les années à venir**. De plus, le taux de recouvrement des créances est en hausse constante depuis 2007, mais il ne neutralise pas les créances en contentieux sur lesquelles l'Agence n'a pas capacité à agir en recouvrement. Enfin, la dégradation du ratio de maîtrise des coûts de gestion occulte partiellement les efforts menés par l'ANGDM pour réduire ses coûts de fonctionnement ;

- sur la qualité de l'air, malgré des progrès de réduction des émissions sur les différents polluants, le nombre de dépassements des valeurs limites est très supérieur à la prévision (116 contre 20) et à la réalisation 2010 (75), et concerne particulièrement les particules PM 10 et les oxydes d'azote. **Ce résultat est préoccupant au regard des enjeux financiers associés au contentieux européen en cours ;**

- enfin, en ce qui concerne l'indicateur relatif au **crédit d'impôt développement durable, la cible prévue pour 2013 est d'ores et déjà atteinte en 2011 pour la majorité des filières**, et les résultats s'améliorent chaque année. Cette évolution à la baisse de la dépense fiscale résulte principalement des mesures de réduction des taux du crédit d'impôt adoptées

dans le cadre des lois de finances pour 2010 et 2011. Il n'en reste pas moins que cette dépense fiscale pèse encore lourd dans le budget de l'Etat, à hauteur de 2 milliards d'euros en 2011.

***I. LE PROGRAMME 217 « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER »***

Pour mémoire, les crédits du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » sont principalement consacrés aux fonctions stratégiques, à la gestion des ressources humaines, ainsi qu'au financement des moyens transversaux liés au fonctionnement des services. Il s'agit du programme support de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Il regroupe les crédits de personnel.

**1. Une exécution proche de la prévision**

**4,02 milliards d'euros en AE et 3,80 milliards d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 217.** Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 4,08 milliards d'euros en AE (+ 1,45 %) et 3,85 milliards d'euros en CP (+ 1,32 %).

La dépense exécutée se sera finalement élevée à 4,01 milliards d'euros en AE et à 3,81 milliards d'euros en CP, soit des taux de consommation de 98,21 % et de 99,09 % des AE et des CP disponibles, comme le retrace le tableau ci-après.

**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)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (FDC et ADP compris)</b>	<b>4 015 768 513</b>	<b>3 804 091 309</b>
Arrêté de report (hors FDC)	28 779 288	15 799 308
Décret de virement	- 150 000	- 150 000
Décret d'avance	11 577 104	11 577 140
Décret de transfert	26 391 736	26 391 736
Loi de finances rectificative	- 3 628 712	- 3 628 712
Fonds de concours et attribution de produits	206 508 945	206 508 945
<b>Total des ouvertures et annulations nettes (hors FDC et ADP)</b>	<b>79 100 083</b>	<b>61 196 135</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>4 079 045 637</b>	<b>3 849 464 485</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>4 006 199 709</b>	<b>3 814 622 191</b>
Rappel crédits consommés en 2010	3 881 745 790	3 916 066 764
Taux de consommation des crédits de LFI	99,76 %	100,28 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>98,21 %</b>	<b>99,09 %</b>
Rappel taux de consommation 2010	98,30 %	99,30 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

*Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011*

**Le programme 217 a reçu 206,5 millions d'euros par voie de fonds de concours, dont près de 195 millions d'euros en titre 2, qui correspondent principalement au remboursement des rémunérations des agents des parcs de l'équipement transférés.**

Les dépenses « actions européenne et internationale » comprenant les contributions obligatoires versées aux organisations internationales au titre de conventions dont la France est signataire, ont été transférés en 2009 au ministère par le ministère des affaires étrangères, ce qui explique la hausse des dépenses du titre 6 sur cette action (2,17 à 8,74 millions d'euros entre 2009 et 2011).

**2. Une ouverture de crédits par voie de décret d'avance qui s'est avérée inutile**

**Le décret d'avance du 30 novembre 2011 a ouvert 17,63 millions d'euros, soit 0,2 % des dotations initiales, sur le titre 2 du programme support.**

**Cette ouverture de crédits destinée à prévenir le risque de rattachement tardif d'une partie des fonds de concours, correspondant à la rémunération des ouvriers des parcs et ateliers transférés aux**

**départements dans le cadre des lois de décentralisation**, s'est avérée, *a posteriori*, une **mesure de précaution inutile**, dans la mesure où le solde de crédits non utilisés a finalement atteint 30 millions d'euros. La Cour souligne que les services du ministère ont amélioré la procédure de perception et de rattachement, en coordination avec le ministère de l'économie et des finances, afin d'éviter qu'une telle situation se reproduise.

En contrepartie, **les marges existantes ont permis d'abonder les crédits de fonctionnement du programme 217**, suivant le principe de fongibilité asymétrique, à hauteur de 6,07 millions d'euros hors titre 2. Le programme était en effet soumis à des **tensions sur les dépenses de fonctionnement** (hausse de 7,2 % des CP entre la prévision et l'exécution).

La Cour relève un **pilotage défaillant des mouvements de crédits sur ce programme**. En effet, la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 a annulé 2,5 millions d'euros, dont 2,3 millions d'euros sur le titre 2. Comme elle le souligne, « *ces mouvements de sens contraire auraient pu être évités en minorant l'ouverture de crédits par décret d'avance* ». Au final, il est resté en fin d'exercice plus de 36 millions d'euros de crédits sans emploi sur le programme 217, dont 6,07 millions ont été redéployés (voir *supra*).

### 3. Une performance globalement satisfaisante

Le dispositif de performance du programme 217 comprend **trois objectifs et huit indicateurs**. Pour s'en tenir aux principaux résultats, on relèvera que :

- la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable respecte les cibles fixées. Les résultats témoignent notamment d'une dynamique au niveau local ;

- le **sous-indicateur relatif à la transposition des directives<sup>1</sup>, qui s'élève à 85 %, est supérieur à la réalisation 2010 (78 %) ainsi qu'à la cible prévue dans le PAP 2011 (80 %)**. Ce résultat encourageant traduit les efforts accomplis par l'administration pour accélérer l'insertion du droit communautaire dans la législation française. De ce point de vue, la loi n° 2011-12 du 5 janvier 2011 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne a eu un impact significatif ;

- concernant **l'objectif d'exemplarité de l'administration, le ratio global d'efficience bureautique est proche de la prévision**, mais occulte des écarts entre le niveau central et le niveau déconcentré, le premier réalisant une meilleure performance, à travers un effort de rationalisation important. Toutefois, l'écart s'explique aussi par le déploiement en cours des serveurs Eole dans les services déconcentrés. **Le ratio d'entretien courant en administration centrale est inférieur à la prévision initiale** du projet annuel de performances pour 2011, du fait des efforts de rationalisation des

---

<sup>1</sup> Part des directives européennes transposées dans l'année sur le nombre de directives européennes à transposer.

interventions, mais également des tensions subies par le programme 217 en 2011, qui ont eu pour conséquence le redéploiement, vers d'autres dépenses, d'une partie des crédits qui devait initialement abonder l'entretien de l'immobilier. Enfin, en ce qui concerne les émissions de CO<sub>2</sub>, les résultats définitifs ne sont pas encore connus, mais les premiers éléments disponibles laissent penser que la cible devrait être respectée ;

- au regard de la politique des ressources humaines, l'effort en matière de formation continue se poursuit, la montée en puissance des Pôles Support intégrés (PSI) régionaux de gestion administrative et de paye s'est achevée en 2011, et le taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein du ministère semble atteindre la cible prévue, bien que le résultat ne soit pas définitif.

**Il est regrettable que de nombreux résultats soient provisoires**, et qu'il faille attendre le projet annuel de performances 2013 pour évaluer correctement la performance de ce programme.

### **III. LE BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »**

*(Rapporteur spécial : François Fortassin)*

Le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA) est un objet budgétaire non identifié qui ne devrait retracer, en recettes, que les redevances pour service rendu et, en dépenses, les charges nécessaires à l'accomplissement de ces services. En réalité, ainsi que le relève la Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution budgétaire, le BACEA porte toutes les recettes et toutes les dépenses relevant de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

De surcroît, le budget annexe retient une présentation de ses comptes en droits constatés et non selon une comptabilité de caisse **au prix d'une incohérence avec l'article 18 de la LOLF**. En effet, 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.

Selon la DGAC, le nouveau mode de comptabilisation a pour origine sa volonté 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.

La Cour des comptes considère que la présentation comptable du BACEA se rapproche, sans vraiment l'assumer, **de celle d'un établissement public administratif (EPA)**. Elle conteste également, au regard de l'article 18, l'intégration au budget annexe d'activités par essence régaliennes, mais

présentées par la DGAC comme intrinsèquement liées à son activité opérationnelle. L'article 18 étant malgré tout sujet à interprétations, **vo**tre rapporteur spécial tend 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.

#### ***A. UN BUDGET ANNEXE À NOUVEAU DÉFICITAIRE, MALGRÉ UNE FORTE PROGRESSION DU TRAFIC AÉRIEN***

##### **1. Des recettes qui auraient dû progresser**

Les recettes constatées en 2011 s'élèvent, pour l'ensemble du BACEA, à un peu plus de 2 milliards, soit un écart minime d'environ 16 millions d'euros par rapport à la prévision.

Dans son analyse de l'exécution budgétaire pour 2011, la Cour des comptes relève que les recettes de navigation aérienne *« se sont situées à un niveau très proche de la prévision »*, fondée sur une hausse du trafic aérien de 2 %. Or l'année 2011 a été marquée par une forte reprise du trafic aérien, puisqu'elle a atteint + 7 %. Ainsi que le souligne la Cour, *« ce résultat amène à poser la question de la surévaluation des recettes en loi de finances initiale »* et, par là, la sincérité de la construction de tout le BACEA.

**Au total, la progression du trafic aérien n'a pas permis d'engranger un surplus de recettes.**

##### **2. Un dérapage des dépenses d'exploitation**

Les dépenses, quant à elles, ont en revanche progressé. Il convient tout d'abord de souligner que les dépenses de personnel, qui représentent près de la moitié du BACEA, ont diminué. Elles baissent de 1,05 % sur l'année et même de 2,39 % hors cotisations au CAS Pensions. Cette évolution résulte de l'absence de mesures catégorielles (mais qui pourraient être reportées sur l'exercice 2012) et de mesures de transfert qui correspondent à près de 22 millions d'euros d'économies pour le BACEA. Il n'y a donc pas eu de maîtrise de la dépense de personnel.

**Les dépenses d'exploitation ont, pour leur part, connu une augmentation de près de 7,3 % sur un an.** A priori, il ne semble pas qu'un facteur principal puisse expliquer cette progression. Au contraire, la hausse résulterait de dérapages des dépenses de fonctionnement sur l'ensemble du budget annexe. C'est pourquoi, la Cour des comptes estime, dans son analyse de l'exécution budgétaire, que *« les dépenses de fonctionnement du BACEA, faiblement centralisées ou contrôlées par le secrétariat général, sont insuffisamment pilotées et maîtrisées. Une plus grande implication du secrétariat général sur les demandes de crédit de fonctionnement des entités de la DGAC serait à cet égard souhaitable »*.

### 3. Un exercice à nouveau déficitaire

Selon la comptabilité budgétaire, le déficit d'exploitation s'élève à environ **12,2 millions d'euros**. Si l'on retient la comptabilité en droits constatés, utilisée depuis 2010 par la DGAC, le déficit s'établit à près de **20,9 millions d'euros**.

Celui-ci apparaît encore limité. Il est toutefois préoccupant de constater que, depuis 2006, le budget annexe n'a jamais été bénéficiaire. Or l'année 2011 était plutôt favorable compte tenu de la reprise du trafic aérien. L'année 2012 ne devrait pas bénéficier des mêmes conditions, ce qui laisse augurer un déficit encore plus important.

### 4. Un recours à l'emprunt devenu problématique

Le rapport annuel de performances rappelle que *« le BACEA est présenté en équilibre comme le budget général. Ses dépenses sont financés par le produit des recettes tirées de l'activité de ses services et, le cas échéant, par la variation de son endettement »*.

Pour l'exercice 2011, le produit brut des emprunts s'élève à plus de 194 millions d'euros. Ce montant correspond aux « avances de trésorerie » de l'Agence France Trésor (AFT). Comme le souligne la Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution budgétaire, *« ces avances initialement consenties en accompagnement d'une stratégie de désendettement du BACEA, ne revêtent plus aujourd'hui un caractère exceptionnel, ce qui est discutable dans le cadre de l'article 24 de la LOLF »*.

La dette du BACEA atteint près de 1 200 millions d'euros. Or, selon la Cour, *« en l'absence d'un excédent de la section d'exploitation, et confrontée à d'importantes tombées d'emprunt, la DGAC est contrainte de recourir à l'emprunt pour des montants importants afin d'assurer l'équilibre financier global du BACEA. Jusqu'en 2015 au moins, en l'absence d'un excédent significatif de la section de fonctionnement, le recours à des nouvelles avances de l'AFT pour des montants très élevés sera l'unique solution pour que le BACEA puisse faire face aux échéances d'amortissement du principal de sa dette. La dette servira prioritairement à rembourser la dette »*.

Dans ce contexte, il apparaît essentiel que la DGAC puisse mieux maîtriser les moyens dont elle dispose.

## **B. UN MEILLEUR PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE**

### **1. Des résultats relativement hétérogènes**

Le dispositif de mesure de la performance a été stabilisé depuis 2010. Ainsi que le préconise la Cour des comptes, certains indicateurs gagneraient à intégrer une comparaison européenne.

Parmi les nombreux indicateurs de la mission (14 objectifs et 22 indicateurs), qui concernent parfois des aspects très techniques de la navigation aérienne, un certain nombre affichent 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 7,3 années) étant désormais **totale­ment irréaliste**, au regard des éléments présentés plus haut ;

- le niveau de retard moyen par vol, qui a fortement augmenté en 2010 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) et qui, bien qu'en diminution, n'a pas, en 2011, retrouvé son niveau de 2009 ;

- le nombre d'infractions sanctionnées par l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aériennes (ACNUSA) qui baisse sensiblement en 2011 après une forte hausse en 2010 ;

- le taux annuel de récurrence des transporteurs dont le comportement a fait l'objet d'une mise en demeure s'établit à 12,5 % contre 6,87 % en 2010 du fait d'une « *application plus rigoureuse du processus de sanction à l'aviation d'affaires, notamment sur l'aéroport de Nice après une année d'appropriation du dispositif* » ;

- la durée moyenne du traitement des réclamations des clients était de 109 jours en 2010 (soit un doublement par rapport à 2009). Il est donc regrettable que cet indicateur ne soit pas renseigné pour 2011.

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 nombre d'événements non-conformes au respect de la trajectoire de décollage à Orly ou à Roissy, l'efficacité horizontale des vols (écart moyen entre la trajectoire parcourue et la trajectoire directe), 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 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<sup>er</sup> janvier 2011 ou encore le lancement d'un plan de mutualisation des fonctions supports.

Dans son analyse de l'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 l'établissement public *« est dépendant pour plus des trois quarts de la subvention de la DGAC [...] Les ressources propres apparaissent en revanche modestes au regard des ambitions de l'école »*.

## **IV. LES COMPTES SPÉCIAUX**

### ***A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »***

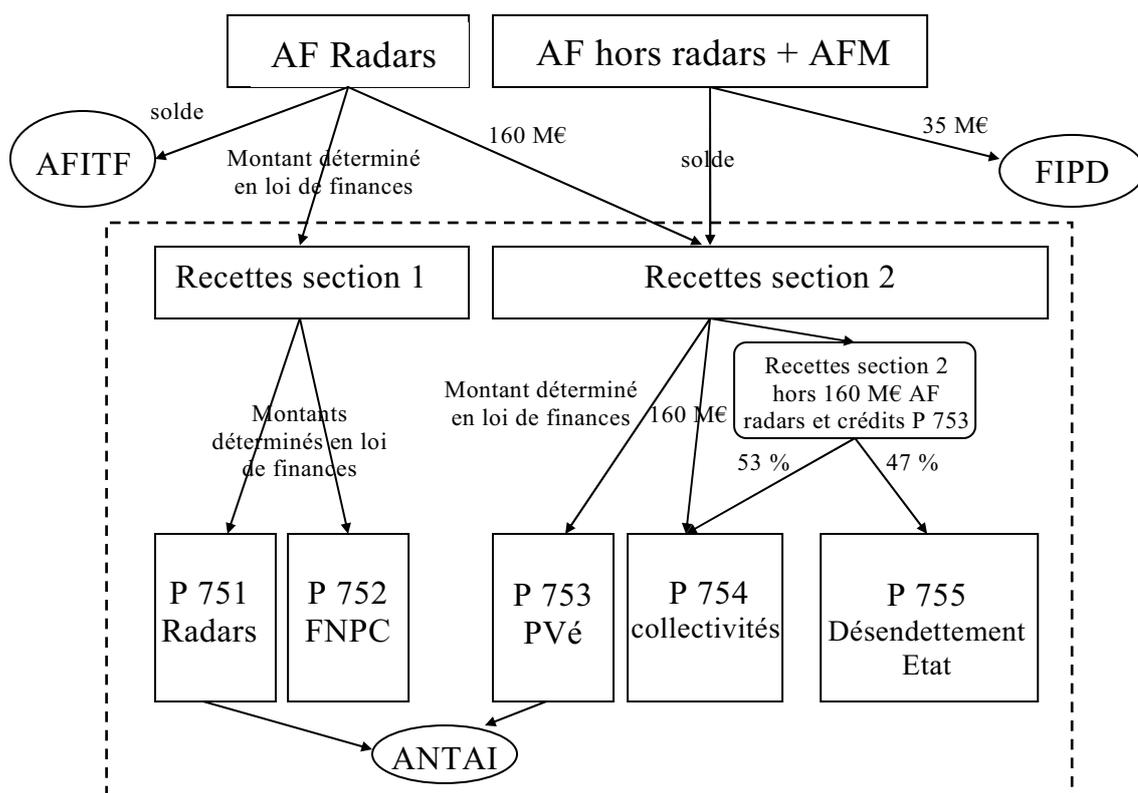
*(Rapporteur spécial : Vincent Delahaye)*

#### **1. Une affectation byzantine des recettes**

L'organisation de la mission a été revue en profondeur à l'occasion de l'exercice 2011. Le compte spécial est ainsi passé de deux à cinq programmes regroupés en deux sections.

Les recettes du compte comprennent les amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé (dites « **AF radars** »), les amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement (dites « **AF hors radars** ») ainsi que les amendes forfaitaires majorées (dites « **AFM** »).

Les deux sections correspondent à l'affectation de chacune de ces recettes entre les différents programmes, ainsi que le montre le schéma ci-dessous.



En ce qui concerne les recettes, l'exécution 2011 est la suivante :

	<b>LFI</b>	<b>Exécution</b>
Section 1 : Contrôle automatisé	172 000 000	198 000 000
01 – AF Radars	172 000 000	198 000 000
02 – Recettes diverses ou accidentelles	0	0
Section 2 : Circulation et stationnement routiers	1 119 129 359	1 102 871 008
03 – AF Radars	160 000 000	160 000 000
04 – AFM	959 129 359	942 871 008
05 – Recettes diverses ou accidentelles	0	0

Source : rapport annuel de performances pour l'exercice 2011

Le montant des recettes versé à la première section est plafonné. Il a été relevé de 26 millions d'euros par la première et la quatrième lois de finances rectificative en vue de financer la mesure de déploiement de radars pédagogiques conformément à la décision du comité interministériel de sécurité routière du 11 mai 2011.

Par ailleurs, la loi de finances initiale a plafonné à 160 millions d'euros les recettes des « AF Radars » affectées à la seconde section. Le solde des « AF Radars » est reversé à l'AFITF.

En ce qui concerne les AFM, après un prélèvement de 35 millions d'euros au titre du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), l'intégralité du solde est affectée à la seconde section, soit environ

943 millions d'euros en 2011. L'écart entre la prévision et l'exécution demeure minime (- 16 millions d'euros, soit environ 1,45 % de la prévision initiale).

Au final, le schéma de répartition des recettes, sans être excessivement complexe, se caractérise toujours par des affectations croisées et des circuits qui pourraient encore être rationalisés ; par exemple en reversant une plus grande partie des recettes des amendes au budget général, qui pourrait alors directement financer l'AFITF et le FIPD.

## 2. Une plus grande lisibilité des dépenses

### a) Le programme 751 « Radars »

Le programme 751 retrace les dépenses consacrées aux investissements et aux moyens de traitement consacrés au **système de contrôle automatisé des infractions**, soit l'achat et l'entretien des radars et véhicules, ainsi que l'exploitation et le développement du Centre national de traitement (CNT) de Rennes. Ce programme est placé sous la responsabilité du délégué à la sécurité et à la circulation routières, rattaché au ministère de l'intérieur. **La gestion de ce programme est rendue complexe par l'implication de très nombreux acteurs** aux niveaux central et départemental ainsi qu'à Rennes.

En 2011, ses recettes ont été plafonnées à 182 millions d'euros. Il a par ailleurs disposé d'environ 10 millions d'euros en AE et 140 millions d'euros en CP de reports.

### Exécution des crédits du programme 751 « Radars »

(en euros)

	AE	CP
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>156 000 000</b>	<b>156 000 000</b>
Arrêté de report	9 871 670	140 227 470
Loi de finances rectificative	26 000 000	26 000 000
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>35 871 670</b>	<b>166 227 470</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>191 871 670</b>	<b>322 227 470</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>163 060 675</b>	<b>228 422 840</b>
Rappel crédits consommés en 2010	193 860 522	188 636 960
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	104,53 %	146,42 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>84,98 %</b>	<b>70,89 %</b>

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011

Au final, le taux de consommation des crédits ouverts assez faible (un peu moins de 85 % pour les AE et de 71 % pour les CP) s'explique en partie par l'impossibilité d'engager les crédits ouverts au titre de l'installation des

radars pédagogiques au cours de l'année 2011. L'exécution budgétaire ne fait donc que refléter l'improvisation de la mesure...

Le programme devrait donc disposer d'importants reports de crédits sur l'exercice 2012, de l'ordre de 98 millions d'euros en CP, dont 63 millions sont d'ores et déjà engagés. Au total, la programmation budgétaire pour 2012 et pour 2013 doit s'attacher à limiter l'affectation des recettes « AF Radars » au présent programme, compte tenu des reports de crédits constatés. Les éléments détaillés sur les dépenses d'investissement et d'intervention du programme doivent d'ailleurs permettre d'assurer une programmation au plus juste.

S'agissant de la performance, votre rapporteur spécial relève que deux indicateurs n'ont pu être renseignés. Si celui sur la disponibilité des radars atteint une performance satisfaisante (92 %), il est regrettable que le pourcentage d'avis de contravention envoyés par rapport au nombre d'infractions constatées soit en diminution (68,6 % contre 69,2 % en 2010).

*b) Le programme 752 « Fichier national du permis de conduire »*

Le programme 752 « Fichier national du permis de conduire » (FNPC) supporte 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. Il relève du secrétaire général du ministère de l'intérieur.

En 2011, le programme disposait de 16 millions d'euros en AE et en CP, auxquels se sont ajoutés un peu plus de 17 millions d'euros d'ouvertures pour les AE et 26 millions d'euros pour les CP au titre du report des exercices précédents.

Néanmoins, comme pour le programme précédent, le taux de consommation des crédits est demeuré très faible : 45,75 % pour les AE et seulement 29,35 % pour les CP. Malgré une augmentation de 20 % du nombre de lettres envoyées aux conducteurs en un an<sup>1</sup>, les crédits de fonctionnement sont donc très en-deçà de la prévision. De même, si les AE se sont élevées à plus de 7 millions d'euros au titre du projet FAETON, moins d'un million d'euros ont été effectivement décaissés.

Votre rapporteur spécial souhaite par conséquent que ce programme fasse l'objet d'une programmation budgétaire plus sincère. Là encore, les missions portées par ce programme doivent pouvoir faire l'objet d'une prévision au plus juste.

*c) Le programme 753 « Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers »*

Le programme 753 a été créé pour suivre la mise en place du procès-verbal électronique (PVé), visant à substituer des outils électroniques nomades

---

<sup>1</sup> Compte tenu d'un nouveau dispositif de restitution d'un point perdu au bout de six mois sans infraction, contre une année auparavant.

aux carnets à souche. La généralisation du PVé est engagée depuis mars 2011 et doit aboutir dans le courant de l'année 2013.

En réalité, le programme supporte uniquement une dotation pour charge de service public destinée à financer l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), pour la seule mission de déploiement du PVé. La dotation d'un peu plus de 21,2 millions d'euros (AE=CP) a été entièrement consommée.

Ainsi, la police et la gendarmerie sont-elles désormais équipées de 6 582 PDA (outils numériques nomades), 4 400 terminaux embarqués et 2 022 postes connectés. En 2011, seuls 14 % des procès-verbaux étaient des PV. Ce pourcentage doit atteindre 75 % en 2013.

*d) Le programme 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières »*

Le programme 754 répond à la nécessité de redistribuer une partie des recettes provenant des amendes de la circulation aux collectivités territoriales, au titre de leurs compétences en matière de circulation et de sécurité routières.

Le Comité des finances locales procède à la répartition du produit des amendes entre les collectivités territoriales. D'après le rapport annuel de performances, *« les modalités de répartition mises en place permettent d'assurer une redistribution équitable et une mutualisation entre collectivités de différents niveaux et aux ressources inégales, notamment au regard des moyens pouvant être consacrés au contrôle du stationnement »*.

En 2011, seulement 60 millions d'euros ont été redistribués aux collectivités, alors que la prévision était de plus de 660 millions d'euros. Cet écart, consécutif à un décalage temporel entre recettes et dépenses, est expliqué *infra*.

*e) Le programme 755 « Désendettement de l'Etat »*

Enfin, le programme 755 correspond à la part des recettes du compte revenant à l'Etat sous forme de recettes non fiscales du budget général. Elles ont atteint environ 362 millions d'euros en 2011, alors que les crédits ouverts s'élevaient à plus de 464 millions d'euros. L'écart s'explique par des recettes réelles enregistrées en fin d'exercice inférieures aux prévisions.

### **3. Un solde exceptionnel compte tenu d'un décalage temporel entre les recettes et les dépenses**

Compte tenu d'une exécution très limitée sur le programme 754, le solde du compte s'élève, en fin d'exercice, à près de 615,7 millions d'euros. Ceci s'explique par un décalage temporel entre l'inscription des produits des amendes (sur le volet recettes du CAS) et le versement aux collectivités.

Dans son analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes explique qu'en 2010, « *la part du produits des amendes forfaitaires [...] faisait l'objet d'un prélèvement sur recettes (PSR) de l'Etat, qui n'était pas une dépense mais une moindre recette budgétaire* ». En 2011, sont substituées à ce PSR des dépenses budgétaires imputées sur le programme 754.

Début 2011, les collectivités territoriales ont ainsi perçu 589,5 millions d'euros au titre du PSR prévu dans la loi de finances pour 2010. En 2012, elles percevront les recettes inscrites en 2011 sur le compte spécial. Dès lors, si la consommation sur le programme 754 est inférieure à la prévision, elle ne s'est pas traduite par une perte de recettes pour les collectivités.

En revanche, pour le budget de l'Etat, elle comporte un effet d'aubaine puisqu'environ 600 millions d'euros de dépenses inscrites en LFI n'ont pas été réalisées, réduisant d'autant le déficit budgétaire.

## ***B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES »***

*(Rapporteur spécial : Gérard Miquel)*

### **1. Un compte encore gravement déficitaire**

Le compte porte les recettes et les dépenses du dispositif incitant à l'acquisition de véhicules propres, dit « bonus-malus ». Les recettes correspondent au « malus », payé par les acheteurs de véhicules fortement émetteurs de CO<sub>2</sub>, tandis que les dépenses sont réparties en deux programmes.

Le programme 781 « Avance au titre du paiement à l'aide à l'acquisition de véhicules propres » comprend les dépenses du « bonus » proprement dit.

Le programme 782 « 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 » retrace les dépenses du « super-bonus » de 300 euros si l'achat d'un véhicule propre s'accompagne la mise au rebus d'un véhicule vieux de plus de quinze ans.

Dès la loi de finances initiale, il était prévu que le compte soit déficitaire de 150 millions d'euros : les recettes devaient s'établir à 222 millions d'euros, pour des dépenses de 372 millions d'euros.

Le rapport annuel de performances laisse apparaître un déficit de plus de 198 millions d'euros, soit un surcroît de plus de 48 millions d'euros, résultant à part égale d'une insuffisance de recettes et d'un surplus de dépenses ; et ce, malgré une ouverture de 35 millions d'euros en loi de finances rectificative en cours d'année.

Depuis 2008, le barème du bonus-malus a été durci, année après année. Par exemple, en 2008, une voiture émettant entre 150 et 155 grammes

de CO<sub>2</sub> ne percevait de bonus, ni ne payait de malus. En 2012, le malus s'élève à 500 euros.

Pour autant, la demande pour des véhicules « bonusés » s'est inscrite à un niveau plus important que prévu alors que la part des véhicules « malusés » n'a que faiblement progressé. Ainsi, **malgré le durcissement du barème, les conditions de l'équilibre du compte n'ont toujours pas été trouvées.**

La Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution budgétaire, relève que « *les dispositifs tant d'incitation à l'achat de véhicules "propres" que de désincitation à l'acquisition de véhicules "polluants" ont contribué à modifier les comportements des consommateurs. Les durcissements successifs du dispositif malus échouent à porter les recettes à un niveau suffisant, rendant l'ensemble du dispositif très déficitaire financièrement* ».

### Solde d'exécution du compte depuis 2008

(en millions d'euros)

	Recettes		Dépenses		Solde	
	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé	LFI	Réalisé
<b>2008</b>	483,00	225,37	483,00	439,37	0	- 214,00
<b>2009</b>	328,00	202,25	478,00	724,56	- 150,00	- 522,31
<b>2010</b>	213,40	190,39	339,60	707,22	- 126,20	- 516,83
<b>2011</b>	222,00	197,85	372,00	396,32	- 150,00	- 198,47
<b>Total</b>	<b>1 246,40</b>	<b>815,86</b>	<b>1 672,60</b>	<b>2 267,47</b>	<b>- 426,20</b>	<b>- 1 451,61</b>

Source : Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire pour 2011

Il convient aussi de relever que le dispositif du « super-bonus », qui avait été suspendu avec l'instauration de la « prime à la casse », n'a pas rencontré le succès espéré. En effet, les dépenses du programme 782 s'élèvent à environ 1,3 million d'euros pour une prévision de 12 millions d'euros.

## 2. Une politique publique trop généreuse au regard de ses effets

**Le compte présente un déficit cumulé de près de 1,45 milliard d'euros depuis sa création.** Comme le note la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire, « *contrairement aux intentions affichés, le recours à un mode d'intervention extrabudgétaire n'a pas permis de garantir l'autofinancement du dispositif, systématiquement déficitaire depuis sa création* ».

Or ce déficit persistant doit conduire à interroger le bien-fondé du dispositif au regard de ses objectifs. La Cour des comptes, dans son document précité, se livre à un réquisitoire particulièrement sévère sur son rapport coûts/avantages. Par exemple, si les émissions moyennes s'élevaient à environ 149 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre en 2007, elles n'atteignent plus que 130 grammes par kilomètre en 2011. Toutefois, la Cour relève que les

émissions globales de CO<sub>2</sub> dues aux voitures sont plus élevées aujourd'hui qu'en 2007.

De même, elle reproche au dispositif actuel de ne se concentrer que sur les CO<sub>2</sub> alors que les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) ou les particules fines sont au moins aussi nuisibles pour l'environnement et la santé.

Enfin, si le « bonus » a pu dopper les ventes de véhicules dans un contexte morose, ce sont surtout les véhicules urbains et de petite taille qui en ont profité. Or cette gamme de véhicules n'est pas majoritairement produite sur le territoire national. L'effet du « bonus » sur l'industrie automobile française apparaît donc limité.

Au total, le bilan du « bonus-malus » 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.

La transformation du compte de concours financiers en compte d'affectation spéciale devrait contraindre à trouver un équilibre budgétaire pour l'année 2012. Pour autant, la recherche d'une plus grande efficacité économique, écologique et budgétaire doit être poursuivie, y compris par une réforme en profondeur du dispositif.

### ***C. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS »***

*(Rapporteur spécial : Marie-Hélène Des Esgaulx)*

Le compte spécial retrace les dépenses engagées par l'Etat en vue de subventionner les « trains d'équilibre du territoire » (TET), qui correspondent à des lignes dont l'exploitation commerciale est déficitaire mais dont qu'il convient de maintenir afin de garantir une desserte équilibrée et homogène de l'ensemble du territoire nationale.

A ce titre, l'Etat et la SNCF ont signé, le 13 décembre 2010, une convention relative à l'exploitation de ces lignes. L'Etat exerce la compétence d'autorité organisatrice pour les TET. Il définit, en lien avec la SNCF, les obligations de service public que l'exploitant devra assurer (desserte des gares, fréquence, maintenance et régénération du matériel roulant existant). D'après le rapport annuel de performances, ce sont 40 lignes transportant chaque année environ 100 000 voyageurs qui sont ainsi gérées.

En recettes, le compte est alimenté par le produit de la contribution de solidarité territoriale (CST), une fraction de la taxe d'aménagement du territoire et le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF), soit un montant total de plus de 215 millions d'euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les recettes au titre de 2011 auraient normalement dû s'élever à 210 millions d'euros, mais la SNCF a été contrainte de payer une pénalité de retard pour un montant légèrement supérieur à 5 millions d'euros.

Il convient cependant de relever que, compte tenu des assiettes et des modalités de ces impôts, la SNCF acquitte seule la CST et la TREF, pour un montant de 175 millions d'euros (75 millions d'euros pour la TREF et 100 millions d'euros pour la CST), soit 83 % des recettes totales du compte. Le solde des recettes provient de la taxe d'aménagement du territoire, plafonnée à 35 millions d'euros pour le présent compte (le surplus est reversé à l'AFITF). Elle est acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroute – en réalité, répercutée sur les automobilistes sous forme de hausse des péages.

Le compte est divisé en deux programmes. Le premier, le programme 785 « Contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés », retrace les dépenses destinées à couvrir le déficit d'exploitation des TET. Le second, le programme 786 « Contribution au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés », contribue à la maintenance et à la régénération du matériel roulant.

En loi de finances initiale étaient inscrits 127,5 millions d'euros sur le programme 785 et 82,5 millions d'euros sur le programme 786, le solde du compte devant être à l'équilibre.

En exécution, seulement 100 millions d'euros ont été consommés sur le premier programme. Cette somme correspond à un acompte versé à la SNCF en cours d'année, le solde devant être liquidé, en 2012, après vérification des factures produites par l'opérateur. Pour la même raison, seulement 75 millions d'euros ont été consommés sur le second programme.

L'exécution n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de votre rapporteur spécial. En revanche, s'agissant de la performance associée au présent compte spécial, elle relève que l'indicateur de ponctualité<sup>1</sup> – qui s'établit à 89,4 % – ne prend pas en compte les trains de nuit, pourtant les plus exposés au retard, compte tenu des travaux sur les voies durant la nuit. Il ne peut donc pas être considéré comme significatif.

---

<sup>1</sup> Pourcentage de trains arrivant avec moins de 15 minutes de retard.

# MISSION « ÉCONOMIE » ET COMPTE SPÉCIAL « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »

**MM. Christian Bourquin et André Ferrand,  
rapporteurs spéciaux**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « ECONOMIE »</b> .....	185
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT CONFORME À L'ÉPURE INITIALE FIXÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2011 .....	185
1. <i>Un retour au périmètre de la mission antérieur à la loi sur les investissements         d'avenir</i> .....	185
2. <i>L'exécution budgétaire pour 2011</i> .....	186
B. UNE TRAJECTOIRE FIDÈLE À LA NORME FIXÉE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE .....	188
C. UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE.....	189
D. LES DÉPENSES FISCALES.....	190
1. <i>Un coup d'arrêt de la progression des dépenses fiscales</i> ... ..	190
2. <i>... qui doit s'accompagner d'une rationalisation des dispositifs existants</i> .....	191
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	193
A. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI ».....	193
B. LE PROGRAMME 223 « TOURISME » .....	195
C. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES » .....	196
D. LE PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ».....	196
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »</b> .....	197
A. UN PÉRIMÈTRE HÉTÉROGÈNE .....	197
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES .....	198
1. <i>Le programme 861 « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations »</i> .....	198
2. <i>Le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social »</i> .....	199
3. <i>Le programme 863 « Prêts pour la filière automobile »</i> .....	199
4. <i>Le programme 865 « Prêts et avances au fonds de prévention des risques naturels         majeurs »</i> .....	200

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION « ECONOMIE »

### A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE GLOBALEMENT CONFORME À L'ÉPURE INITIALE FIXÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2011

#### 1. Un retour au périmètre de la mission antérieur à la loi sur les investissements d'avenir

En cours d'année 2010, la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 relative aux **investissements d'avenir** avait créé deux nouveaux programmes<sup>1</sup>, rattachés à la présente mission, afin d'abonder les crédits de la mission « Economie » de 5,44 milliards d'euros, les portant de 1,97 milliard d'euros consommés, dans le périmètre de la loi de finances initiale, à 7,41 milliards d'euros, et entraînant, un **quadruplement temporaire de son périmètre budgétaire limité à l'exercice 2010**.

L'intégralité des crédits ouverts au titre des investissements d'avenir ayant été consommée<sup>2</sup>, la maquette budgétaire de l'exercice 2011 est revenue à son périmètre initial, celui de 2009, autour de la présente mission « Economie »<sup>3</sup>. Cette architecture est 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 centrales<sup>4</sup> 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

---

<sup>1</sup> Le programme 322 « Croissance des petites et moyennes entreprises » qui intervenait dans le financement des entreprises innovantes et le développement de l'entrepreneuriat social et solidaire, d'un montant de 2,14 milliards d'euros- et le programme 323 « Développement de l'économie numérique » qui avait 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, pour 3,3 milliards d'euros.

<sup>2</sup> 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 (Cf. le rapport n° 674 – tome II (2010-2011) « Règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010 » – Contributions des rapporteurs spéciaux).

<sup>3</sup> La loi de finances pour 2009 a procédé au regroupement de deux « anciennes » missions, « Développement et régulation économiques » et « Pilotage de l'économie française », pour créer la mission « Economie ».

<sup>4</sup> 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<sup>er</sup> semestre 2010 assure la déclinaison régionale de la DGCIS, de la DGCCRF et de la DGEFP.

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 (51 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 (434,6 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 (485,2 millions d'euros votés en LFI).

La **dotations totale établie en LFI s'élève à 2 063 millions d'euros**, soit, à titre de comparaison, un montant, hors fonds de concours et ouvertures ou annulations de crédits en cours d'exercice, en augmentation de 6,7 % (+ 129 millions d'euros) par rapport au montant voté en loi de finances pour 2010 (1 934 millions d'euros), avant l'adjonction des investissements d'avenir.

## **2. L'exécution budgétaire pour 2011**

A la différence de l'exercice antérieur qui avait fait l'objet, à périmètre comparable, d'une **surconsommation globale de crédits de 2 %** par rapport aux crédits votés en LFI (1 973 millions d'euros avaient été consommés au lieu des 1 934 millions votés en LFI), l'analyse des écarts entre la prévision en loi de finances initiale et **l'exécution montre que, à l'échelle de la mission, l'exécution budgétaire pour 2011 est demeurée conforme aussi bien aux crédits votés en LFI qu'aux ajustements intervenus en cours d'exercice.**

Ainsi, le taux global d'exécution par rapport aux crédits ouverts se situe-t-il à 98,8 %, proche de celui constaté en 2010 (99 %). Il faut toutefois signaler quelques écarts significatifs :

- d'une part, une sous consommation de crédits (taux d'exécution de 92,7 % par rapport aux crédits ouverts) en ce qui concerne le programme 223 « Tourisme » ;

- d'autre part, une surconsommation des crédits, par rapport aux crédits initialement votés, des programmes 220 « Statistiques et études économiques » et 305 « Stratégie économique et fiscale », nécessitant des ouvertures de crédits supplémentaires en cours d'exercice.

Le tableau ci-après retrace les différents taux d'exécution par rapport aux crédits votés et aux crédits ouverts.

**Exécution des crédits de la mission « Economie » en 2011**

(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 »	1 092 618 571	1 055 246 130	1 046 746 155	95,8%	99,2%
Programme 223 « Tourisme »	50 972 181	49 994 304	46 353 581	90,9%	92,7%
Programme 220 « Statistiques et études économiques »	434 594 324	456 414 285	448 460 341	103,2%	98,3%
Programme 305 « Stratégie économique et fiscale »	485 202 873	511 676 699	507 089 139	104,5%	99,1%
<b>Total</b>	<b>2 063 387 949</b>	<b>2 073 331 418</b>	<b>2 048 649 216</b>	<b>99,3%</b>	<b>98,8%</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

En dépit des conclusions positives de la Cour des comptes dont « *les vérifications [...] n'ont pas débouché sur le constat d'irrégularités* »<sup>1</sup> concernant l'exécution du budget de 2011, il convient de souligner la **fragilité de la programmation des programmes 220 et 305**. En effet, deux points, déjà signalés lors de l'examen de l'exercice 2010, expliquent la **récurrence des dépassements de crédits** initialement votés :

- la sous-budgétisation déjà qualifiée, en 2010, de « **chronique** » de la dotation de l'INSEE (programme 220) a perduré en 2011 du fait de reports de charges importants issus de l'exercices 2010 et de la difficulté de prévoir correctement les dépenses liées à l'installation d'un centre statistique à Metz dont les tenants et aboutissants, en ressources humaines comme en matière d'immobilier, ne sont pas tous maîtrisés<sup>2</sup> ;

- et, *mutatis mutandis*, le même problème s'est posé pour la budgétisation du remboursement effectué par l'Etat (programme 305) en compensation des frais exposés par la Banque de France et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) au titre de leurs missions

<sup>1</sup> Source : « Analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – Exercice 2011 – Economie » (Cour des comptes – mai 2012).

<sup>2</sup> Cf. le rapport n° 7 (2010-2011) « Délocalisation de l'INSEE à Metz : à l'heure du choix immobilier » présenté par François Rebsamen, alors rapporteur spécial.

d'intérêt général notamment pour assurer le traitement des dossiers de surendettement.

Aussi, les **mesures de réduction du déficit**, au titre des **annulations de crédits** adoptées en la loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011 et des transferts effectués par le décret d'avance du 30 novembre 2011, ont-elles principalement affecté à la **baisse les crédits votés pour les programmes 134, pour un total de 45,9 millions d'euros**, et 223, à hauteur de 4,6 millions d'euros.

Le détail de ces annulations, ainsi que les principaux écarts entre la prévision en loi de finances initiale et l'exécution, seront précisés plus loin dans les sections dédiées à chaque programme.

### ***B. UNE TRAJECTOIRE FIDÈLE À LA NORME FIXÉE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE***

Par rapport au plafond voté en loi de programmation des finances publiques pour 2011 (1,93 milliard d'euros hors contribution au CAS Pensions), l'exécution s'inscrit dans l'épure définie par la loi de programmation des finances publiques 2011-2014. A la différence des années précédentes, elle présente même un **différentiel d'économie d'une dizaine de millions d'euros**.

#### **Programmation pluriannuelle de la mission « Economie »**

*(en milliards d'euros)*

	<b>Crédits de paiement (hors contribution au CAS Pensions)</b>				
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Loi de programmation des finances publiques 2009-2012</b>	1,72	1,69	1,68		
<b>Loi de programmation des finances publiques 2011-2014</b>	-	-	1,93	1,91	1,89
<b>Loi de finances initiale</b>	1,75	1,75	1,84	1,81	
<b>Exécution budgétaire</b>	1,98	7,21 (1,77)*	1,83		
<b>Ecart (exécution / LPFP)</b>	+ 0,26	+ 5,52 (+ 0,08)*	- 0,01		

\* 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 du budget 2011 se rapproche de l'objectif cible prévu en loi de finances pour 2012, en supposant que le phénomène de sous-budgétisation de la subvention pour charge de service public ne se reproduise pas. A cet égard, l'augmentation de la dotation allouée à ce poste budgétaire (328 millions d'euros pour 2012 au lieu

de 305 millions pour 2011) correspond au montant consommé en 2011, soit également 328 millions d'euros.

S'agissant des dépenses de personnel, la Cour des comptes a observé que **la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux** avait été mieux appliquée en 2011 que les années précédentes, l'écart avec le « 1 sur 2 » théorique en ETP étant de 65 en 2011 contre 128 en 2010 et 338 en 2009. La création de 100 ETP rendue nécessaire par l'installation de l'INSEE à Metz (programme 220) a été plus que compensée par deux facteurs :

- dans le programme 305, le taux de non-remplacement des départs à la retraite prévu en loi de finances initiale s'établissait à 200 %, soit un taux bien supérieur à l'objectif général de 50 % ;

- et, plus globalement, le taux de non remplacement constaté en 2011 sur l'ensemble de la mission s'est établi à 134,8 % du fait de départs à la retraite plus nombreux qu'anticipé.

### C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE

L'effort de rationalisation et de stabilisation de la batterie d'objectifs et d'indicateurs associés à la mission a porté ses fruits dans le sens où leur nombre s'est stabilisé (toujours 16 objectifs et 22 indicateurs au lieu de 24 précédemment).

Le tableau ci-dessous montre que sur le plan purement quantitatif, la performance d'ensemble a progressé par rapport à l'an dernier : tous les indicateurs de performance sont renseignés et treize objectifs sur seize sont totalement ou partiellement réalisés (11 en 2010). De même plus des  $\frac{3}{4}$  des indicateurs se révèlent conformes ou supérieurs à la prévision.

#### 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	2	2	10	10	7
Programme 223 - « Tourisme »	3	1	0	3	3	1
Programme 220 - « Statistiques et études économiques »	4	4	0	4	4	4
Programme 305 - « Stratégie économique et fiscale »	4	4	0	5	5	5
<b>Total mission « Economie »</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>17</b>
<b>Soit en %</b>		68,75%	12,50%		100,00%	77,27%

Source : d'après le rapport annuel de performances 2010 de la mission « Economie »

Néanmoins, ce constat doit être fortement nuancé, à la lumière des observations de la Cour des comptes qui considère que « les indicateurs et les

*analyses présentées dans les rapports annuels de performance, n'établissent que très rarement une relation opérationnelle entre les moyens consommés et les performances mesurées* »<sup>1</sup>. De fait, la critique formulée par vos rapporteurs spéciaux à l'occasion de l'examen de l'exécution du budget 2010 doit être réitérée : « *de trop nombreux indicateurs, 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.) ne concernent essentiellement que des mesures de gestion interne et de bon fonctionnement et ne renseignent pas sur l'efficacité des politiques engagées* ». De même, l'indicateur relatif à l'efficacité de la baisse de la TVA dans la restauration ne prend pas pour référence les engagements chiffrés des professionnels en termes de baisse des prix, d'embauche et de modernisation de l'outil productif, mais se réfère à des données macroéconomiques externes au secteur considéré tels que l'évolution des prix de l'INSEE et le niveau de croissance des emplois dans le secteur tertiaire.

Néanmoins, deux axes de progrès peuvent être identifiés : l'amélioration jugée indispensable de l'indicateur précité relatif à la baisse de la TVA dans la restauration, eu égard au montant de la dépense fiscale associée, ainsi que celui mesurant l'efficacité du dispositif public d'appui aux exportations à l'occasion de la conclusion du nouveau contrat d'objectif et de performances conclu entre Ubifrance et l'Etat.

#### **D. LES DÉPENSES FISCALES**

##### **1. Un coup d'arrêt de la progression des dépenses fiscales ...**

Comme en 2010, la mission « Economie » compte toujours 83 dépenses fiscales rattachées à titre principal à son budget, pour un montant actualisé pour 2011 de **8,54 milliards d'euros**, contre 9,01 milliards d'euros en 2010 et 7,66 milliards en 2009. Cette réduction de 475 millions d'euros marque un coup d'arrêt à la progression ininterrompue de ces avantages fiscaux dérogatoires depuis 2008, du fait de la mise en œuvre de la TVA à taux réduit dans la restauration<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup> Cette hausse est due à l'instauration au 1<sup>er</sup> 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 et 2011).

**Montant des dépenses fiscales par programme  
rattachées à titre principal à la mission « Economie »**

*(en millions d'euros)*

Programmes	Nombre des dépenses fiscales	Chiffage définitif pour 2009	Chiffage définitif pour 2010	Chiffage initial pour 2011	Chiffage actualisé pour 2011
<b>Programme 134 - « Développement des entreprises et de l'emploi »</b>	73	6 502	7 735	7 501	7 209
<b>Programme 223 - « Tourisme »</b>	6	1 139	1 261	1 200	1 312
<b>Programme 220 - « Statistiques et études économiques »</b>	0		0	0	0
<b>Programme 305 - « Stratégie économique et fiscale »</b>	4	18	18	18	18
<b>Total Mission « Economie »</b>	<b>83</b>	<b>7 659</b>	<b>9 014</b>	<b>8 719</b>	<b>8 539</b>

*Source : d'après le rapport annuel de performances 2011 de la mission « Economie »*

Cette réduction sensible du chiffage des dépenses fiscales est due à la **suppression intervenue en loi de finances pour 2011 du crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères** dont le coût était alors évalué à 645 millions d'euros.

**2. ... qui doit s'accompagner d'une rationalisation des dispositifs existants**

Il n'en demeure pas moins que **l'addition de l'ensemble de ces avantages fiscaux représente plus de quatre fois le montant des crédits budgétaires** de la mission et, 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, hormis quelques indicateurs – notamment le suivi du « contrat d'avenir pour la restauration » dans le cadre de la baisse de la TVA – dont la pertinence semble peu robuste au regard des intérêts en jeu.

Les pertes de recettes fiscales sont concentrées sur neuf dispositifs dérogatoires qui présentent un coût supérieur ou égal à 200 millions d'euros (TVA à taux réduit, déduction d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés, abattement sur les revenus, exonérations de taxes diverses, etc.) pour un total de 6,6 milliards d'euros, en 2011, détaillé dans le tableau ci-après.

**Les neuf dépenses fiscales dont le montant est supérieur ou égal à 200 millions d'euros**

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Nombre de bénéficiaires	Chiffrage pour 2011	Chiffrage pour 2012
Taux de 5,5 % de TVA dans la restauration	Non déterminé	3 100	3 200
Taux de 5,5 % de TVA pour la fourniture de logement dans les hôtels	33 000 entreprises	980	1 000
Réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME	81 300 ménages	754	511
Exonération partielle sous certaines conditions de droits de mutation à titre gratuit lors de la transmission d'entreprises exploitées sous la forme individuelle ou détenues sous forme sociale	Non déterminé	500	500
Abattement forfaitaire sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	9,8 millions de ménages	345	350
Abattement sur durée de détention applicable aux cessions de titres ou droits sur les dirigeants de PME partant à la retraite	2 156 ménages	260	275
Taux de 5,5 % applicable pour la fourniture de logement dans les terrains de camping classés	Non déterminé	230	240
Réduction d'impôt au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des sociétés	115 000	235	210
Régime du bénéfice mondial ou consolidé	4 entreprises	201	Supprimée en loi de finances rectificative pour 2011

Source : d'après le projet annuel de performances « Économie » annexé au projet de loi de finances pour 2012 et le rapport annuel de performances 2011 de la mission « Economie »

S'agissant des autres dépenses fiscales, il convient de souligner que la plupart d'entre elles ne sont que très peu ou pas actives du tout. Ainsi, sur les 73 niches fiscales relevant du programme 134, 52 peuvent être considérées comme « anecdotiques » sur le plan budgétaire et nécessiteraient un toilettage :

- 18 présentent un coût inférieur à 10 millions d'euros ;
- 12 présentent un coût « epsilon » ou égal à zéro ;
- 22 ont un coût non communiqué.

Dans le même sens, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a publié, en application de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, un rapport dit « rapport Guillaume » sur les dispositifs fiscaux et sociaux afin de noter leur efficacité sur une échelle allant d'un score de 0 à 3. En ce qui concerne la mission « Économie », il indique que sur quarante-huit dépenses fiscales évaluées, seize ont obtenu un score de zéro, dix un score de 1, trois un score de 2 et dix-neuf un score de 3. Il remet en cause **de nombreuses niches fiscales (score de zéro ou 1) dont les plus coûteuses sont les suivantes :**

- le taux de 5,5 % dans la fourniture de logement dans les hôtels (un milliard d'euros) et dans les campings (240 millions d'euros) ;
- la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (70 millions d'euros) ;
- le crédit d'impôt pour dépenses de prospection commerciale (13 millions d'euros).

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### *A. LE PROGRAMME 134 « DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DE L'EMPLOI »*

A l'inverse de l'exercice précédent dont l'exécution s'est révélée très proche de la prévision (0,3 % de surconsommation de crédits, soit 3,6 millions d'euros, en 2010), le **niveau de consommation effectif de crédits** alloués au programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » est **inférieur de 4 %, soit 45,9 millions d'euros, en 2011 à celui des crédits votés en loi de finances initiale.**

D'importants mouvements budgétaires résultant des lois de finances rectificatives et de décrets d'avance ou de transferts ont marqué l'année 2011 pour compenser les ouvertures de crédits sur d'autres ministères et pour s'inscrire dans le **plan de réduction du déficit**, à hauteur de 18,5 millions d'euros. Par ailleurs des transferts de crédits ont été opérés vers d'autres missions dans le cadre de changement du périmètre intervenus au sein du programme 134, tels que le transfert vers la mission « Travail et emploi » des moyens de fonctionnement courant des agents des DIRECCTE, pour un montant total de 39 millions d'euros. Les crédits mis en réserve et annulés se sont élevés à 5,8 millions d'euros. Enfin, un report d'une douzaine de millions d'euros de crédits de l'exercice 2010 sur 2011 a pu abonder le programme et limiter à 45,9 millions d'euros la contraction des dépenses.

Les dotations et les soldes d'exécution de chacune des douze actions, d'objets et d'importance budgétaire très divers, sont présentés dans le tableau ci-après.

**Evolution et répartition par action des crédits consommés en 2011**

<b>Intitulé de l'action</b>	<b>LFI 2011 CP (en millions d'euros)</b>	<b>Consommation 2011 CP (en millions d'euros)</b>	<b>Solde LFI - consommation (en millions d'euros)</b>	<b>Variation LFI/ consommation</b>
Action 2 - « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales »	184,9	170,9	-14	-8%
Action 3 - « Action en faveur des entreprises industrielles »	242,8	204,3	-38,5	-16%
Action 4 - « Développement des télécommunications, des postes et de la société de l'information »	209,8	217,9	8,1	4%
Action 7 - « Développement international et compétitivité des territoires »	119,8	119,3	-0,5	0%
Action 8 - « Expertise, conseil et inspection »	19,5	18,2	-1,3	-7%
Action 13 - « Régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) »	23,1	22,6	-0,5	-2%
Action 14 - « Régulation et contrôle des marchés de l'énergie (CRE) »	19,6	20,3	0,7	4%
Action 15 - « Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence) »	20,4	19,9	-0,5	-2%
Action 16 - « Régulation concurrentielle des marchés »	69,7	72,0	2,3	3%
Action 17 - « Protection économique du consommateur »	118,4	117,8	-0,6	-1%
Action 18 - « Sécurité du consommateur »	41,8	40,5	-1,3	-3%
Action 19 - « Moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle »	22,8	23,0	0,2	1%
<b>TOTAL</b>	<b>1 092,6</b>	<b>1 046,7</b>	<b>-45,9</b>	<b>-4%</b>

Source : rapport annuel de performances « Economie » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

Il est difficile de voir dans le programme un ensemble cohérent d'actions, dont les objets sont très hétéroclites, concourant à la mise en œuvre d'une politique publique. Malgré le caractère très détaillé du rapport annuel de performances, certaines justifications au premier euro des dépenses demeurent lacunaires, s'agissant notamment des actions n° 2 « Moyens des politiques du tourisme et actions en faveur des PME, du commerce, de l'artisanat et des

professions libérales » et n° 3 « Action en faveur des entreprises industrielles » qui, pourtant, sont celles qui subissent le taux de réduction des moyens le plus important. Parmi les éléments d'explication peuvent être soulignés les deux constats suivants :

- la Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution budgétaire, a identifié le fait que « *La LFI n'a pas permis de financer toutes les demandes de subvention instruites en 2011 par le FISAC : 12 millions d'euros correspondant aux montants des demandes de subvention étaient en attente de signature par le Ministre, faute de crédits disponibles en fin d'année 2011* » ;

- par ailleurs, le rapport annuel de performance indique que des montants non négligeables d'engagements n'ont pas été couverts par des paiements concernant tout particulièrement les actions pilotées par le réseau déconcentré en faveur du soutien aux pôles de compétitivité, aux filières industrielles et de l'anticipation des mutations économiques pour un montant de 72 millions d'euros.

Enfin, allant de pair avec la **contraction de 7 % des dépenses de personnel** (- 29 millions d'euros) engendrée par les transferts précédemment évoqués, il faut particulièrement souligner **la quasi suppression des dépenses d'investissement**, seuls 297 090 euros ayant été consommés en 2011 pour un montant de crédits ouverts en LFI de 2,76 millions d'euros. Cette réduction drastique des crédits d'investissement concerne la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) au travers des actions n° 16, 17 et 18 sur lesquelles son budget est réparti. Selon le rapport annuel de performances, les dépenses d'informatique initialement budgétées dans le titre 5 « dépenses d'investissement » ont été en partie effectuées sur les crédits de fonctionnement de titre 3. A cet égard, il faut signaler que cette compensation n'a été que très partielle : la réduction de près de 1,3 millions d'euros des crédits d'investissement au titre de l'action n° 17 « Protection économique du consommateur », ne correspond qu'à une augmentation de moins de 300 000 euros des crédits de fonctionnement.

## ***B. LE PROGRAMME 223 « TOURISME »***

Le programme 223 « tourisme » présente la particularité à compter de l'exercice 2011 de ne plus compter de crédits de titre 2 depuis le transfert des agents d'administration centrale et des services déconcentrés des DIRECCTE vers le programme 134. Il repose donc pour son exécution essentiellement sur l'opérateur Atout France dont la subvention pour charges de service public a été réduite de 3,5 % (33,5 millions d'euros ont été versés au lieu des 34,7 millions d'euros prévus en LFI).

Globalement, le programme a été contracté de 9 %, la baisse de 4,6 millions d'euros par rapport aux quelque 51 millions d'euros votés s'étant concentré sur l'action n° 1 « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire ». Outre la réduction de la subvention pour charges de service public versée par l'État à l'opérateur Atout France déjà

évoquée, il faut noter une économie de 3,3 millions d'euros sur des crédits prévus pour la déconstruction du pavillon français de l'exposition universelle de Shanghai qui n'ont finalement pas été utilisés puisque le bâtiment a été cédé à titre gratuit aux autorités chinoises.

### ***C. LE PROGRAMME 220 « STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES »***

Comme on l'a vu plus haut, l'exécution du programme 220 « Statistiques et études économiques » s'est inscrite dans le cadre de la réforme du service statistique public et de l'installation d'un nouveau centre à Metz qui, avec retard, a débuté en 2011.

La consommation des crédits de paiement de ce programme s'est établie en 2011 à **448,46 millions d'euros** – un niveau égal à celui de 2010 – pour 434,59 millions d'euros votés en LFI, soit un **dépassement de crédits de 13,86 millions d'euros**, dans une proportion toutefois moindre que l'année précédente (30 millions d'euros en 2010).

Cette surconsommation de crédit bénéficie à l'action de soutien du programme dont la consommation s'est établie à 141 millions d'euros au lieu des 127 millions prévus en LFI, les quelque 14 millions d'euros supplémentaires étant répartis entre dépenses de fonctionnements et dépenses d'investissements pour les charges liées à l'occupation de locaux (loyers budgétaires et privés, charges d'exploitation, de mobilier et d'entretien) et à la rénovation des directions régionales de Midi-Pyrénées et de Picardie.

Enfin, s'agissant des dépenses de personnel de titre 2, celles-ci se sont établies à 365,9 millions d'euros (363,9 millions d'euros en 2010), en baisse de 1,4 millions d'euros, soit près de 4 %, par rapport aux crédits votés en LFI (367,3 millions d'euros). Cette réduction des moyens illustre la forte tension sur les effectifs, malgré le besoin de recrutement lié à l'installation à Metz, et explique que le taux de non remplacement des départs en retraite ait été aussi élevé : 68 %. Sur 218 départs en retraite intervenus en 2011, seuls 96 nouveaux ETPT sont enregistrés.

### ***D. LE PROGRAMME 305 « STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE »***

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 » (399,9 millions d'euros consommés pour 372,8 millions d'euros de crédits votés en LFI) ;

- l'action 2 « Développement international de l'économie française » (93,7 millions d'euros consommés pour 97,3 millions d'euros de crédits votés en LFI) ;

- et l'action 3 « Elaboration de la législation fiscale » (13,4 millions d'euros consommés pour 15,1 millions d'euros de crédits votés en LFI).

Au total, la consommation des crédits de paiement du programme 305 s'est établie en 2011 à **507,1 millions d'euros** (352,79 millions d'euros en 2010), pour 485,2 millions d'euros votés en LFI, soit un **dépassement de crédits de 21,9 millions d'euros, correspondant à un niveau plus élevé que celui de l'année précédente** (5,81 millions d'euros en 2010).

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. La Cour des comptes relève également que *« les crédits de paiement du programme 305 consommés en 2011 sont largement supérieurs à ceux de 2010 et à l'inscription en loi de finances initiale 2011. Cette augmentation s'explique par la hausse du remboursement des missions d'intérêt général exercées par la Banque de France, calculé désormais en coûts complets, suite aux recommandations de la Cour. Le programme 305 a dû faire face comme les dernières années à une ouverture de crédits supplémentaires en LFR »*.

Le système européen de banques centrales (SEBC) impose que la rémunération soit effectuée dorénavant 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.

Une vigilance particulière doit donc être accordée à cette situation afin qu'elle ne se renouvelle pas en 2012. A cet égard, ainsi que cela a déjà été indiqué plus haut, il faut rappeler que la loi de finances pour 2012 a prévu l'augmentation de la dotation allouée à ce poste budgétaire (328 millions d'euros pour 2012 au lieu de 305 millions pour 2011), soit un montant égal à celui consommé en 2011.

### **III. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »**

#### ***A. UN PÉRIMÈTRE HÉTÉROGÈNE***

Le compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privé » vise à retracer les **prêts et avances susceptibles d'être versés**, en application des textes en vigueur :

- en premier lieu, **au bénéfice de particuliers ou d'associations**. Ce sont les avances, d'une part, aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport, ainsi qu'aux agents de l'Etat pour l'amélioration de leur habitat et, en ce qui concerne les agents en poste à l'étranger, pour la prise en location d'un logement ; d'autre part, aux associations participant à des tâches d'intérêt général ;

- en second lieu, **en faveur du développement économique et social**. Il s'agit de prêts consentis d'abord aux entreprises rencontrant des difficultés

ponctuelles de financement, mais aussi à la filière automobile dans le cadre du « pacte automobile » inscrit, en complément du plan de relance, dans la loi de finances rectificative n° 2009-431 du 20 avril 2009, ainsi qu'au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), en vue des acquisitions immobilières de l'Etat dans les « zones de solidarité » délimitées à la suite de la tempête « Xynthia » du 28 février 2010.

Le compte est organisé en deux sections, l'une retraçant les prêts et avances à des particuliers ou à des associations, l'autre les prêts pour le développement économique et social. **Ses dépenses consistent dans les prêts et avances accordés, ses recettes sont constituées des remboursements.**

Le compte spécial **recouvre ainsi des interventions de l'Etat particulièrement hétérogènes**, dont le seul point commun est de constituer des avances à des personnes privées, et son examen se prête donc à une analyse par programme.

## ***B. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES***

### **1. Le programme 861 « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations »**

Les **actions 1 et 3** correspondent respectivement aux prêts aux fonctionnaires pour l'acquisition d'un véhicule nécessaire à l'exécution de leur service et aux prêts aux associations participant à des tâches d'intérêt général. Comme c'est le cas depuis plusieurs années, elles **présentent une consommation nulle des crédits en 2011** et aucune enveloppe n'avait d'ailleurs été prévue en loi de finances initiale. A la satisfaction de vos rapporteurs spéciaux, leur inutilité a conduit à leur **suppression dans le projet de loi de finances pour 2012.**

Les crédits de **l'action 2** « Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat » n'ont été consommés qu'à hauteur de 26,6 %, pour des montants modestes (18 602 euros sur 70 000 euros prévus initialement). Enfin, **l'action 4** « Avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement », dotée de 700 000 euros en loi de finances initiale, a fait l'objet d'une consommation à hauteur de 402 000 euros.

**Malgré les faibles montants en jeu, vos rapporteurs spéciaux regrettent l'absence totale de justification de l'usage de ces crédits** dans le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, la partie « Justification par action » ne présentant, contrairement à ce que laisse entendre son intitulé, que des tableaux récapitulatifs des montants prévus et consommés.

## **2. Le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social »**

Le programme 862 « Prêts pour le développement économique et social » ne comporte qu'une action, qui retrace les **prêts accordés pour le sauvetage des entreprises rencontrant des difficultés ponctuelles de financement**. Son pilotage s'appuie sur le comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI).

**En 2011, comme les années précédentes, ce programme fait l'objet d'une forte sous-consommation :**

- 10 millions d'euros en AE sur les 30 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale et abondés de 67,8 millions d'euros de reports de crédits ;

- 5 millions d'euros en CP pour 30 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, auxquels s'ajoutaient 75,1 millions d'euros de reports de crédits.

Certes, comme l'indique le rapport annuel de performances (RAP), *« l'écart à la prévision de la LFI s'explique par la nature difficilement prévisible des dépenses du programme. En effet, les prêts octroyés annuellement sont peu nombreux et de montants très variables »*. Toutefois, vos rapporteurs spéciaux souscrivent aux remarques de la Cour des comptes lorsqu'elle estime que **la budgétisation initiale de ce programme est excessivement élevée, eu égard aux importants reports de crédits d'année en année**.

En outre, **ils regrettent, comme pour le programme précédent, le caractère lacunaire des informations fournies dans le RAP**, au sein duquel ne figurent ni le nombre de prêts consentis dans l'année, ni le stock de prêts en cours.

Enfin, **l'unique prêt octroyé en 2011 ne permet pas d'exploiter les indicateurs de performances du programme de manière satisfaisante**.

## **3. Le programme 863 « Prêts pour la filière automobile »**

Le programme 863 « Prêts pour la filière automobile » ne comporte plus qu'une seule action dédiée aux prêts pour le soutien à l'innovation de la filière automobile et un objectif, également unique, qui est de préparer et d'accompagner la production de véhicules électriques ou hybrides, et d'équipement dédiés. L'action n° 1 « Prêts aux constructeurs automobiles » a été supprimée du fait de l'achèvement de l'opération de sauvetage de l'industrie automobile issue du plan de relance.

Alors qu'aucun crédit n'avait été prévu en LFI, une ouverture de 247 millions d'euros a été opérée en 2011, avec l'accord de la Commission européenne acquis depuis le 28 février 2009, pour la mise en œuvre du plan automobile français. Seuls 60,4 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés, soit un niveau très en deçà de la prévision. S'agissant des

engagements, seuls 13,55 millions d'euros ont été octroyés pour cinq prêts, le cofinancement privés des opérations soutenues s'élevant à 20,57 millions d'euros. L'effet de levier de ce prêt se limite donc à un ratio de 1,52 au lieu de 3,5 escompté par le projet annuel de performances pour 2011.

#### **4. Le programme 865 « Prêts et avances au fonds de prévention des risques naturels majeurs »**

Le programme 865 « Prêts et avances au fonds de prévention des risques naturels majeurs » a pour objectif de financer les indemnités d'expropriation ou d'acquisition amiable de biens exposés à des risques naturels majeurs. C'est pour subvenir à des besoins ponctuels, identifiés parmi les conséquences de la tempête Xynthia, que ce programme a été créé à compter de l'exercice 2011. Sur un montant de 100 millions d'euros de crédits en AE et CP, la totalité des engagements et 65 millions d'euros de CP ont été consommés au profit des deux départements de la Vendée et de la Charente-Maritime pour les acquisitions amiables effectuées dans les « zones de solidarité ».

**MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »  
ET COMPTES SPÉCIAUX  
« PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ETAT »,  
« ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » ET  
« AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU  
ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »**

**M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**

<b>I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »</b> .....	201
A. LE PROGRAMME 117 « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ETAT ».....	204
1. <i>La dette négociable</i> .....	205
2. <i>La trésorerie de l'Etat</i> .....	206
3. <i>La dette non négociable</i> .....	206
4. <i>Une gestion qui reste performante, malgré un contexte difficile</i> .....	207
B. LE PROGRAMME 114 « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT ».....	208
1. <i>Une exécution marquée par l'affaire des « frégates de Taïwan »</i> .....	208
2. <i>La performance du programme</i> .....	209
C. LE PROGRAMME 145 « EPARGNE ».....	210
1. <i>Une dotation initiale sous-consommée</i> .....	210
2. <i>La performance du programme</i> .....	211
D. LE PROGRAMME 168 « MAJORATIONS DE RENTES ».....	211
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »</b> .....	211
A. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INSIGNIFIANTE.....	212
B. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES SUR L'APUREMENT DE LA DETTE HÉRITÉE DU CRÉDIT LYONNAIS .....	214
C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE.....	215
<b>III. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS</b> .....	216
A. LE COMPTE « ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX » .....	216
B. LE COMPTE « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS » .....	217
1. <i>Un déficit du compte spécial fortement réduit</i> .....	217
2. <i>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 »</i> .....	217
3. <i>Le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics »</i> .....	218
4. <i>Le programme 824 « Avances à des services de l'Etat »</i> .....	218

## I. LA MISSION « ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ETAT »

La mission « Engagements financiers de l'Etat » a principalement pour objectif de **permettre à l'Etat d'honorer ses engagements financiers**. Elle regroupe donc essentiellement des **crédits dits « de titre 4 » relatifs aux charges de la dette de l'Etat**. L'Etat est contraint d'emprunter régulièrement pour deux raisons :

- d'une part, pour **rembourser sa dette venant à échéance**. En effet, les bons du Trésor donnent lieu à versements d'intérêts annuels mais également à remboursements du capital des bons arrivés à échéance ;

- d'autre part, pour **couvrir, chaque année, son solde budgétaire déficitaire**.

Le **programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »** représente ainsi près de **97 % des crédits de la mission**, comme l'indique le tableau ci-dessous. Ces crédits sont versés sur le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat », qui retrace l'ensemble des opérations du service de la dette.

### Répartition des crédits de paiement de la mission consommés en 2011

*(en millions d'euros)*

	<b>Crédits consommés</b>	<b>Part dans la mission</b>
<b>Programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »</b>	46 255,6	96,9 %
<b>Programme 114 « Appels en garantie de l'Etat »</b>	598,6	1,3 %
<b>Programme 145 « Epargne »</b>	697,0	1,5 %
<b>Programme 168 « Majoration des rentes »</b>	194,7	0,4 %
<b>Total</b>	47 745,9	100,0 %

*Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement*

Consommation des crédits de la mission « Engagements financiers de l'Etat » en 2011

(en euros)

Crédits consommés en 2010	LFI 2011	Décret d'avance	LFR 2011		Crédits ouverts en 2011	Crédits consommés en 2011	Evolution 2010-2011	Taux de consommation des crédits LFI 2011	Taux de consommation des crédits ouverts
			+	-					
<b>Programme 117 « Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »</b>									
AE	40 503 251 909	45 382 000 000	+ 1 438 000 000	- 424 000 000	46 396 000 000	46 255 585 969	+ 14,2 %	101,9 %	99,7 %
CP	40 503 251 909	45 382 000 000	+ 1 438 000 000	- 424 000 000	46 396 000 000	46 255 585 969	+ 14,2 %	101,9 %	99,7 %
<b>Programme 114 « Appels en garantie de l'Etat »</b>									
AE	111 076 571	227 300 000	+ 460 000 000	- 26 000 000	661 300 000	598 642 430	+ 438,9 %	263,4 %	90,5 %
CP	111 076 571	227 300 000	+ 460 000 000	- 26 000 000	661 300 000	598 642 430	+ 438,9 %	263,4 %	90,5 %
<b>Programme 145 « Epargne »</b>									
AE	1 337 461 974	1 121 513 783	- 247 982 376	- 134 848 933	738 682 474	696 968 389	- 47,9 %	62,1 %	94,4 %
CP	1 337 461 999	1 121 513 783	- 247 982 376	- 134 848 933	738 682 474	696 968 389	- 47,9 %	62,1 %	94,4 %
<b>Programme 168 « Majoration de rentes »</b>									
AE	204 104 500	195 094 301	+ 765 363	- 1 136 707	194 722 957	194 722 957	- 4,6 %	99,8 %	100,0 %
CP	204 104 500	195 010 848	+ 848 816	- 1 136 707	194 722 957	194 722 957	- 4,6 %	99,9 %	100,0 %
<b>Mission « Engagements financiers de l'Etat »</b>									
AE	42 155 894 954	46 925 908 084	+ 1 898 765 363	- 585 985 640	47 990 705 431	47 745 919 745	+ 13,3 %	101,7 %	99,5 %
CP	42 155 894 979	46 925 824 631	+ 1 898 848 816	- 585 985 640	47 990 705 431	47 745 919 745	+ 13,3 %	101,7 %	99,5 %

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

L'exécution des crédits de la mission en 2011 fait apparaître, comme l'indique le tableau ci-dessus :

- d'une part, des **ouvertures nettes de crédits à hauteur de 1 014 millions d'euros (AE = CP) en cours d'exercice** ;

- d'autre part, un **taux de consommation des crédits ouverts de 99,5 %** ;

- enfin, un **taux de consommation des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2011 de 101,7 %**. Le dépassement des crédits de la loi de finances initiale a été financé grâce aux ouvertures effectuées en cours d'année.

**A. LE PROGRAMME 117 « CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT »**

Le principal programme de la mission fait apparaître, en exécution en 2011, une **consommation des crédits liés à la charge de la dette supérieure de 1,9 %** - soit 873,6 millions d'euros - **aux prévisions de la loi de finances initiale**. En outre, le montant des crédits consommés en 2011 est en progression de 14,2 % par rapport à ceux de l'année 2010. Ainsi, **la charge de la dette en 2011 a crû de 5,75 milliards d'euros par rapport à 2010**, soit un taux de progression deux fois plus élevé qu'entre les exercices 2009 et 2010, où elle n'avait augmenté que de 2,88 milliards d'euros.

**Exécution des crédits de paiement du programme 117  
« Charge de la dette et trésorerie de l'Etat »**

(en euros)

	Crédits ouverts en LFI 2011	Crédits consommés en 2011	Différence	Taux de consommation
<b>Action 1 « Dette négociable »</b>	44 718 000 000	45 780 783 149	+ 1 062 783 149	102,4 %
<b>Action 2 « Dette non négociable »</b>	3 000 000	1 157 917	- 1 842 083	38,6 %
<b>Action 3 « Trésorerie de l'Etat »</b>	661 000 000	473 644 903	- 187 355 097	71,7 %
<b>Total</b>	45 382 000 000	46 255 585 969	+ 873 585 969	101,9 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

La Direction générale du Trésor insiste toutefois sur la progression « *contenue* » de la charge de la dette ces dernières années. En effet, **entre 2006 et 2011, celle-ci est passé de 38,94 milliards d'euros à 46,26 milliards d'euros**, soit un rythme de progression annuel de 3,5 % pour une hausse globale de 18,8 %.

### 1. La dette négociable

*a) Une charge de la dette négociable qui progresse de 5,70 milliards d'euros entre 2010 et 2011*

La progression de la charge de la dette entre les exercices 2010 et 2011 s'explique par les effets cumulés de quatre facteurs.

Tout d'abord, un **effet « volume » positif**, qui joue pour **3,37 milliards d'euros**. En effet, l'encours nominal de la dette ne cesse de progresser, sous l'effet des déficits budgétaires accumulés. En 2011, cet encours est en hausse de 81,6 milliards d'euros et s'élève à 1 294 milliards d'euros.

Par ailleurs, certains titres émis par la France sont indexés sur l'inflation, ce qui conduit mécaniquement à majorer la charge de la dette lorsque l'inflation progresse. Cet **effet « prix » positif explique à hauteur de 1,44 milliard d'euros** l'augmentation de la charge nette de la dette entre 2010 et 2011.

La charge de la dette est également sensible à la variation des taux d'intérêts pratiqués. En l'occurrence, **l'effet « taux » positif explique 0,27 milliard d'euros de progression de la charge de la dette**. Le taux moyen d'émission à moyen et long terme à taux fixe est passé de 2,53 % en 2010 à 2,80 % en 2011. Le taux moyen d'émission à court terme a également progressé, de 0,45 % en 2010 à 0,81 % en 2011. **Ces taux restent toutefois exceptionnellement bas**, les investisseurs se réfugiant sur les dettes considérées les plus sûres dans un contexte international de crise des dettes souveraines. Le taux moyen des émissions à court terme constaté sur la période 1998-2007 était de 3,10 %.

Enfin, **un effet « calendaire » explique à hauteur de 0,62 milliard d'euros l'augmentation de la charge de la dette négociable**. Cet effet « calendaire » résulte de la technique d'assimilation, qui consiste pour l'Etat à rattacher une nouvelle émission de titres à une ancienne tranche d'emprunt. Il en résulte que la charge budgétaire des émissions de l'année dépendra de la position de la date à laquelle il est procédé à cette émission, par rapport à la date anniversaire du titre. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, en 2011, la date anniversaire « moyenne » des titres émis a été décalée d'une vingtaine de jours par rapport au programme indicatif d'émission, ce qui explique le surplus de charge.

*b) Un dépassement de 1,9 % des crédits prévus initialement*

Les crédits effectivement consommés sur le programme 117 dépassent de 1,9 % ceux ouverts initialement.

**Le niveau plus élevé de l'inflation en 2011 par rapport à ce qu'avait anticipé la loi de finances initiale explique principalement le dépassement des prévisions** de dépenses alors effectuées. En effet, estimé à 1,5 % dans le projet de loi de finances pour 2011, le taux d'inflation s'est avéré supérieur à cette prévision de 0,48 % en France et de 1,29 % pour la zone euro. C'est pourquoi la loi de finances rectificative pour l'année 2011 du 19 septembre 2011<sup>1</sup> a prévu des ouvertures de crédit à hauteur de 1,44 milliard d'euros sur le programme 117.

Ces dépenses plus élevées ne **sont que partiellement compensées par le moindre coût de la charge des bons du Trésor à taux fixe (BTF)**, qui résulte de la baisse sensible des taux courts au cours de la seconde moitié de l'année.

## **2. La trésorerie de l'Etat**

Enfin, **les charges de trésorerie de l'Etat font apparaître une sous-consommation par rapport à l'enveloppe prévue** en loi de finances initiale puisque seuls 71,7 % de ces crédits ont été consommés. Cette moindre consommation s'explique par **l'imputation sur l'exercice budgétaire 2012 de la rémunération des fonds non consommables** consacrés au financement des investissements d'avenir et au plan Campus (ces fonds font l'objet de dépôts rémunérés sur le compte du Trésor) pour le dernier trimestre 2011, du fait du passage à l'application Chorus.

**Entre les exercices 2010 et 2011, les charges de trésorerie augmentent toutefois fortement (+ 76,2 %, soit 205 millions d'euros)** en raison de la montée en charge de la rémunération de ces mêmes fonds. En 2010, la rémunération de ces fonds n'avait porté que sur une partie de l'année et sur une partie des fonds déposés.

## **3. La dette non négociable**

La dette non négociable est composée de divers emprunts d'Etat restés sous forme « papier » lors de l'opération de dématérialisation de la dette de l'Etat intervenue en 1984. En l'absence d'émissions nouvelles depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, date à laquelle les bons du Trésor sur formule ont été supprimés, **la charge de la dette non négociable s'éteint progressivement** (1 157 917 euros en 2011 contre 1 162 416 euros en 2010).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-1117.

#### 4. Une gestion qui reste performante, malgré un contexte difficile

Les performances du programme restent très satisfaisantes dans un contexte difficile, marqué par le niveau élevé du besoin de financement de l'Etat et les tensions observées sur les marchés obligataires en 2011. En effet, **aucune adjudication n'a été non couverte et les taux de couverture moyens des adjudications<sup>1</sup> sont restés très bons**. Ils se sont élevés, en 2011, à 264 % pour les BTF, en diminution par rapport à 2010 (280 %) mais en hausse par rapport à 2009 (248 %), et à 238 % pour les obligations assimilables du Trésor (OAT) et les bons du Trésor à intérêt annuel normalisés (BTAN), soit une progression par rapport au taux de 214 % constaté en 2010.

**Le pilotage de la trésorerie de l'Etat présente également des résultats satisfaisants**. Le Trésor se fixe, pour chaque journée, un niveau de trésorerie à atteindre. Une cible basse, comprise entre 70 et 80 millions d'euros, est visée lorsque les conditions de marché rendent plus favorable un placement des liquidités ; une cible haute, définie par une fourchette fixée entre 290 et 310 millions d'euros, est au contraire prévue lorsque les taux proposés sur le marché sont inférieurs à ceux offerts par la Banque de France. On constate, en 2011, que dans 90 % des cas, la cible fixée au départ pour le solde du compte à la Banque de France a été atteinte, soit une stabilisation par rapport au taux de 91 % constaté en 2010 et une bonne performance par rapport à l'objectif de 80 % visé dans le projet de loi de finances pour 2011.

La gestion de la trésorerie de l'Etat nécessite également de prévoir les opérations financières importantes qui seront réalisées par les collectivités territoriales et les établissements publics affectant le compte du Trésor. Ainsi, depuis novembre 2007, les comptables sont tenus d'envoyer à la Banque de France, la veille de leur réalisation entre 15 heures et 18 heures, les ordres de virement d'un montant unitaire supérieur à 1 million d'euros qu'ils souhaitent voir effectués le lendemain. En outre, depuis le mois d'octobre 2011, un mécanisme dit de « supervalidation » permet à l'Agence France Trésor d'autoriser ou de refuser l'exécution d'une opération débitrice reçue le jour même, lorsque son montant unitaire est supérieur ou égal à 1 million d'euros et qu'elle n'a pas été annoncée la veille. Ce mécanisme concourt à une gestion plus sécurisée du compte du Trésor et on constate que **le taux d'annonce des collectivités territoriales s'agissant de ces opérations s'élève en 2011 à 95 %, soit un montant supérieur aux résultats observés jusqu'en 2008** qui correspond à l'objectif fixé en loi de finances initiale (95 %).

Seul bémol s'agissant de la performance du programme, **le nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie qui augmente sensiblement** (65 incidents contre 23 en 2010 et 48 en 2009). Ces incidents sont majoritairement classés dans la catégorie « Autres » (40 incidents sur 65) et sont liés aux pannes ou mauvais fonctionnements des systèmes d'information impliqués dans les opérations. D'après le rapport

---

<sup>1</sup> Le taux de couverture moyen est égal à la moyenne, pour chaque adjudication, du rapport entre le volume demandé et le volume servi, pondérée par le volume émis.

annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, « l'augmentation constatée en 2011 provient majoritairement d'incidents touchant les systèmes informatiques (de l'agence, mais surtout des partenaires que sont la Banque de France et Euroclear). Elle est également due à une série de dysfonctionnements téléphoniques ou électriques ». **Votre rapporteur spécial s'intéressera au suivi des mesures correctrices mis en œuvre par l'Agence à compter de l'année 2011.**

**B. LE PROGRAMME 114 « APPELS EN GARANTIE DE L'ETAT »**

**1. Une exécution marquée par l'affaire des « frégates de Taïwan »**

**Exécution des crédits de paiement du programme 114  
« Appels en Garantie de l'Etat »**

(en euros)

	<b>Crédits consommés en 2010</b>	<b>Crédits ouverts en LFI 2011</b>	<b>Crédits consommés en 2011</b>	<b>Différence exécution / prévision</b>	<b>Taux de consommation des crédits LFI</b>
<b>Action 1 « Agriculture et environnement »</b>	0	1 100 000	0	- 1 100 000	-
<b>Action 2 « Soutien au domaine social, logement, santé »</b>	25 295 429	28 800 000	27 292 221	- 1 507 779	94,8 %
<b>Action 3 « Financement des entreprises et industrie »</b>	2 808 444	0	10 000 000	+ 10 000 000	-
<b>Action 4 « Développement international de l'économie française »</b>	82 500 000	122 500 000	99 600 000	- 22 900 000	81,3 %
<b>Action 5 « Autres garanties »</b>	472 698	74 900 000	461 750 209	+ 386 850 209	616,5 %
<b>Total</b>	111 076 571	227 300 000	598 642 430	+ 371 342 430	263,4 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » fait apparaître une exécution 2011 particulièrement éloignée des prévisions de la loi de finances initiale ainsi que de l'exécution 2010. En effet, **les crédits consommés en 2011 représentent plus de deux fois et demie les crédits ouverts et plus de cinq fois les crédits consommés en 2010.**

**Ce niveau de consommation résulte exclusivement des crédits de l'action 5 « Autres garanties », dont la consommation est passée**

de 472 698 euros en 2010 à 461,3 millions d'euros en 2011, pour une prévision de 74,9 millions d'euros en loi de finances initiale. Les crédits du programme ont été majorés par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 à hauteur de 460 millions d'euros, afin de tirer les conséquences de la **condamnation de Thalès** dans le cadre du contrat, signé le 28 août 1991, portant sur la fourniture de **six frégates de type Lafayette à la marine de Taïwan**<sup>1</sup>. Ce contrat ayant été garanti le 26 septembre 1991 par le ministre de la défense sur la base du régime de garantie concernant les arsenaux, **la condamnation de Thalès a occasionné un appel en garantie à hauteur de 433,6 millions d'euros non prévu en loi de finances initiale.**

**L'action 1**, relative aux appels en garantie au titre de la procédure de désendettement des agriculteurs installés en Corse, n'a en revanche **pas engendré de dépenses** en 2011.

**L'action 2**, qui correspond au financement des appels en garantie au titre de trois catégories de prêts que sont les prêts complémentaires fonctionnaires, les prêts à taux zéro et les prêts à l'accession sociale, a fait l'objet d'une **exécution en ligne avec les prévisions initiales**, à hauteur de 27,3 millions d'euros.

**L'action 3 « Financement des entreprises et industrie »** présente, pour sa part, une consommation de crédits à hauteur de **10 millions d'euros, correspondant au montant versé au Fonds de sécurisation du crédit interentreprises (FSCI)**. Ce fonds, créé en 2009, est destiné à couvrir, dans le cadre de conventions conclues avec des entreprises d'assurance, les garanties que ces dernières délivrent à un fournisseur contre le risque de non paiement de ses encours de crédit client. D'après le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, ce versement visait à *« procéder à la régularisation des comptes avec les assureurs-crédits [et] ces crédits ont été versés à partir des recettes perçues au titre de la rémunération des garanties de l'Etat accordées à la Caisse centrale de réassurance »*.

Enfin, **l'action 4**, qui retrace les crédits destinés à couvrir les appels émis au titre des procédures de la Coface bénéficiant de la garantie de l'Etat, a fait l'objet d'une consommation à hauteur de 99,6 millions d'euros, soit une **hausse de 17,1 millions d'euros par rapport à 2010**. Elle s'explique principalement par les **dispositifs d'assurance prospection**, en lien avec la demande croissante des entreprises pour ces dispositifs et avec la volonté exprimée par le précédent Gouvernement d'atteindre le chiffre de 10 000 entreprises bénéficiaires de la garantie fin 2012.

## **2. La performance du programme**

En termes de performance, votre rapporteur spécial relève la **dégradation continue du risque pris par l'Etat au travers de ses garanties**

---

<sup>1</sup> Pour le détail des motifs de la condamnation de Thalès, il est renvoyé au rapport n° 620 (2010-2011) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2011, fait par M. Philippe Marini, rapporteur général, au nom de la commission des finances.

**dans le cadre de l'assurance-crédit.** La réalisation demeure toutefois en ligne avec les objectifs fixés en loi de finances initiale.

**Les indicateurs relatifs à la garantie de change sont également conformes aux objectifs** fixés : la valeur au coût du marché du portefeuille de garanties de l'Etat reste positive et le nombre visé d'entreprises bénéficiaires est presque atteint (118 pour une cible à 120).

Enfin, **les indicateurs sont moins bons s'agissant de l'assurance prospection.** En effet, l'effet de levier ainsi que le taux de retour en fin de période de garantie restent inférieurs aux objectifs initiaux.

### **C. LE PROGRAMME 145 « EPARGNE »**

#### **1. Une dotation initiale sous-consommée**

##### **Exécution des crédits de paiement du programme 145 « Epargne »**

*(en euros)*

	<b>Crédits consommés en 2010</b>	<b>Crédits ouverts en LFI 2011</b>	<b>Crédits consommés en 2011</b>	<b>Différence exécution / prévision</b>	<b>Taux de consommation des crédits LFI</b>
<b>Action 1 « Epargne logement »</b>	1 332 454 006	1 116 535 993	692 640 632	- 423 895 361	62,0 %
<b>Action 2 « Instruments de financement du logement »</b>	5 007 993	4 977 790	4 327 757	- 650 033	86,9 %
<b>Total</b>	1 337 461 999	1 121 513 783	696 968 389	-424 545 394	62,1 %

*Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement*

Le programme 145 « Epargne » est presque exclusivement consacré (à hauteur de 99 %) au **financement des primes d'épargne logement** payées par l'Etat aux détenteurs de comptes et de plans d'épargne logement (CEL et PEL) sous certaines conditions. Elles ont représenté, en 2011, 692,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit une **très forte sous-consommation de l'enveloppe prévue en loi de finances initiale**, puisque seuls 62 % des crédits initialement ouverts au titre de l'épargne logement (1 116,5 millions d'euros) ont été consommés. L'écart entre prévision et exécution a été progressivement résorbé au cours de l'exercice par quatre annulations de crédits, ayant réduit le montant des dotations effectivement disponibles à 738,7 millions d'euros.

Cette sous-consommation s'explique par une **hausse relativement modérée du montant des primes d'épargne logement réglées au titre de 2011** (+ 6,7 %) par rapport aux prévisions. Votre rapporteur spécial

rappelle que la dépense épargne logement est délicate à appréhender car fortement dépendante des comportements des détenteurs de PEL et de CEL.

Les crédits consommés en 2010 au titre du programme avaient par ailleurs été fortement impactés par le remboursement de la dette (qui s'élevait à 719 millions d'euros en 2010) accumulée par l'Etat à l'égard du Crédit foncier de France (CFF). Votre rapporteur se félicite que cette dette soit résorbée, **le solde de l'Etat auprès du CCF étant aujourd'hui créditeur à hauteur de 5,3 millions d'euros.**

## **2. La performance du programme**

Votre rapporteur spécial **regrette que les indicateurs relatifs au pourcentage des ressources du fonds d'épargne employés au financement du logement social ainsi qu'à la marge moyenne des établissements de crédits sur les prêts sur fonds d'épargne ne puissent être comparés à ceux des années précédentes** en raison de changements de modes de calcul, ce qui nuit à l'analyse de la performance de ces instruments.

Par ailleurs, **le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts d'épargne logement et le taux de clôtures de PEL donnant lieu à un prêt d'épargne logement poursuivent leurs baisses** (respectivement de 4,8 % à 4 % et de 10 % à 8,7 % entre 2010 et 2011), ce qui s'explique en partie par le besoin croissant de liquidités des ménages dans un contexte économique difficile.

### ***D. LE PROGRAMME 168 « MAJORATIONS DE RENTES »***

Enfin, 194,7 millions d'euros ont été consommés, en 2011, sur le programme 168 « Majoration de rentes », soit **99,9 % des crédits prévus en loi de finances initiale.**

Ces crédits correspondent au financement par l'Etat de retraites par capitalisation qui, dans la période de forte inflation de l'après-guerre, n'avaient pu être versées par les sociétés d'assurance et les mutuelles. Le dispositif légal étant fermé, il est appelé à s'éteindre progressivement sur une vingtaine d'années.

## **II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »**

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 et **retrace l'ensemble des recettes et des dépenses relatives à ces opérations.**

#### ***A. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE INSIGNIFIANTE***

Depuis 2007, la prévision de la loi de finances initiale, tant pour les recettes que pour les dépenses, est de 5 milliards d'euros. Comme le souligne la Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution budgétaire sur l'exercice 2011, la programmation budgétaire reste « **formelle** ». En ce qui concerne les recettes, il est tout à fait compréhensible que le secret des affaires inhérent à toute cession de participation conduise l'Agence des participations de l'Etat (APE) à inscrire un montant forfaitaire.

Pour autant, ainsi que le relève la Cour des comptes, « **si la construction budgétaire peut en partie être conventionnelle [...], elle doit aussi s'appuyer sur des bases réelles. En l'espèce, en l'absence de programme explicite de cessions d'actifs au vu de la situation économique, le montant prévisionnel de dépenses et de recettes aurait dû être fixé à un niveau plus bas, en cohérence avec le niveau moyen qui a été observé dans les récentes lois de règlement** ».

**Au titre des recettes, environ 635,6 millions d'euros ont été encaissés en 2011** à raison de :

- près de 280,9 millions d'euros résultant de la cession :
  - d'une partie de la participation de l'Etat au capital de DCNS (265 millions d'euros) ;
  - d'une partie de la participation de l'Etat au capital de l'ADIT (13 millions d'euros) ;
  - de l'intégralité de la participation de l'Etat dans les thermes nationaux d'Aix-les-Bains (3 millions d'euros).
- un peu plus de 265,1 millions d'euros de reversement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation :
  - réduction de capital effectuée par la SNPE (180 millions d'euros) ;
  - réduction de capital effectuée par la SGGP (74,4 millions d'euros) ;
  - boni de liquidation de l'ERAP (10,2 millions d'euros) ;
  - boni de liquidation de la société d'économie mixte de Clichy-sous-Bois (0,5 million d'euros).
- 70 millions d'euros de remboursement d'une avance d'actionnaires par l'Entreprise minière et chimique (EMC) ;
- environ 18,6 millions d'euros de remboursement de créances.

Le niveau des recettes est bien évidemment très en deçà de la prévision de 5 milliards d'euros mais, compte tenu de la situation économique et des conditions de marché, elles ne semblaient guère pouvoir s'établir à un niveau plus élevé.

**Les dépenses du compte s'élèvent, en 2011, à environ 716 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP).** Elles sont réparties en deux programmes :

- le programme 731 « Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat » ;

- le programme 732 « Désendettement de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat ».

Alors que 4 milliards d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale pour 2011, **aucune dépense n'a été enregistrée sur le programme 732**, ce qui soulève des interrogations sur la possibilité de dégager, à l'avenir, des ressources affectées au désendettement à partir du CAS PFE (*cf. B. infra*).

97 % des dépenses du compte sont concentrées sur l'action 1 (« Augmentation de capital, dotations en fonds propres, avances d'actionnaire et prêts assimilés ») du programme 731. Elles représentent près de 701 millions d'euros et ont permis de financer les opérations suivantes :

- souscription de la première tranche d'augmentation du capital de la Poste (466,67 millions d'euros) ;

- reprise des droits et engagements d'Autoroutes de France dans la Société française du tunnel routier de Fréjus (SFTRF) : les deux dernières tranches ont été libérées en 2011 (165 millions d'euros) ;

- contribution aux banques multilatérales de développement (54,3 millions d'euros) ;

- libération de la dernière tranche de l'augmentation de capital décidée en 2007 de la Compagnie générale maritime et financière (3,75 millions d'euros) et souscription d'une nouvelle augmentation de capital (1 million d'euros) ;

- souscription de l'augmentation de capital du Fonds européen de stabilité financière (société de droit luxembourgeois), pour un montant de 2,04 millions d'euros ;

- souscription aux augmentations de capital des aéroports de Strasbourg et de la Réunion, pour un montant global de 0,18 million d'euros.

Par ailleurs, dans le cadre d'un protocole signé avec Air France en avril 2005, l'Etat a reversé environ 5,2 millions d'euros à la compagnie aérienne suite à la restitution d'une partie des actions qu'il lui avait cédées à l'époque.

Enfin, 10 millions d'euros ont été investis dans des fonds de capital-risque en vue de financer des PME innovantes.

En réalité, ainsi que le constate la Cour des comptes, dans son analyse de l'exécution budgétaire 2011, **la majorité de ces dépenses correspondent à des « engagements passés » et étaient alors « inéluctables ».**

Par ailleurs, l'inscription des augmentations de capital des banques multilatérales de développement sont prises en charge par le CAS PFE et non plus par le budget général (programme 110 « Aide économique et financière » de la mission « Aide publique au développement »). Or **cette substitution permet de contourner la norme de dépense** et d'augmenter à due concurrence les financements inscrits sur le programme 110.

### ***B. DES INTERROGATIONS PERSISTANTES SUR L'APUREMENT DE LA DETTE HÉRITÉE DU CRÉDIT LYONNAIS***

**Le solde du CAS PFE s'établit, pour l'exercice 2011, à - 82 millions d'euros en 2011 ; le solde cumulé du compte s'élève donc à un peu plus de 2 milliards d'euros à fin 2011.**

#### **Exécution et solde du compte de 2005 à 2011**

*(en millions d'euros)*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Prévision PLF <sup>(1)</sup></b>	4 000	14 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
<b>Recettes constatées</b>	10 032	17 180	7 726 <sup>(2)</sup>	2 080	3 455	2 983	634,6
<b>Crédits consommés</b>	10 036	17 170	4 039	1 765	1 798	6 710 <sup>(3)</sup>	716,2
<b>Solde de l'exercice</b>	- 4	10	3 687	315	1 657	- 3 727	- 82
<b>Solde cumulé</b>	<b>210</b>	<b>211</b>	<b>3 897</b>	<b>4 212</b>	<b>5 870</b>	<b>2 143</b>	<b>2 061</b>

<sup>(1)</sup> Recettes = Dépenses

<sup>(2)</sup> dont : vente d'actons EDF : 3,7 milliards d'euros

<sup>(3)</sup> dont Plan Campus : 3,7 milliards d'euros

Source : Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2011

Le solde du CAS PFE est, d'ores et déjà, grevé par des engagements existants. Ainsi, environ 1,8 milliard d'euros doivent être utilisés pour la libération d'un apport en numéraire au Fonds stratégique d'investissement et 60 millions d'euros doivent être affectés à l'augmentation de capital de la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM). Au total, seuls 222 millions d'euros demeurent non affectés et peuvent venir financer des dépenses nouvelles – ou combler des déficits tels que celui observé en 2011.

En 2012, environ 800 millions d'euros de dépenses apparaissent certaines (libération d'une tranche d'augmentation du capital de la Poste et

achat au CEA de titres Areva). En revanche, la prévision de recettes apparaît toujours très hypothétique.

Dans ce contexte, **la politique de désendettement financée par le programme 732 a été totalement mise en sommeil. Depuis 2009, aucune dépense n'est intervenue sur ce programme.**

Or la dette de l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR), héritée du Crédit lyonnais, atteint environ **4,5 milliards d'euros et doit être apurée avant le 31 décembre 2014.** Depuis 2007, l'EPFR n'a plus reçu de dotation en provenance du CAS PFE. Dans le projet annuel de performances pour 2012, le Gouvernement n'a même pas jugé bon d'inscrire des crédits à cet effet. Il est ainsi de plus en plus probable qu'un versement du budget général sera nécessaire à l'apurement de la dette. L'aveuglement persistant dont a fait preuve le Gouvernement sur cette question ne permet pas, comme le souligne la Cour des comptes, de respecter les conditions de la « *transparence budgétaire* ».

### **C. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ENCORE INSATISFAISANTE**

En ce qui concerne le CAS PFE, le Gouvernement a fait le choix de retenir principalement des indicateurs portant sur les entreprises entrant dans le périmètre de l'APE : rentabilité opérationnelle des capitaux employés ; rentabilité financière des capitaux propres ; soutenabilité de l'endettement, etc.

L'APE calcule ces indicateurs sur la base des comptes consolidés de l'Etat, qui regroupe des entités fort diverses (36 % du capital de GDF Suez, 49 % du FSI, des parts dans des grands aéroports régionaux, etc.). Compte tenu du caractère hétérogène des participations de l'Etat, le choix des indicateurs retenus rend toute analyse difficile quant à leur évolution.

En tout état de cause, les indicateurs retenus mesurent principalement la performance des entreprises dont l'Etat est actionnaire et non pas celle de l'Etat actionnaire lui-même. Les indicateurs de l'objectif n° 2 (« *Assurer le succès des opérations de cessions des participations financières* ») sont directement corrélés à l'action de l'APE mais ne sont pas renseignés lors des exercices au cours desquels aucune cession n'est intervenue.

Au surplus, les comptes consolidés de l'Etat ne sont définitifs qu'à compter du début du mois de juillet. Ainsi, le rapport annuel de performances ne présente que des données provisoires. En réalité, c'est le jaune budgétaire « Rapport sur l'Etat actionnaire » qui présente en détail les résultats, individuels et consolidés, des entreprises entrant dans le périmètre de l'APE.

Il serait par conséquent plus logique de disposer du « jaune » avec la loi de règlement. Toutefois, le calendrier d'arrêté et d'approbation des comptes, notamment des sociétés cotées, ne permet probablement pas une telle concomitance.

### III. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

#### A. LE 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'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 c'est le cas depuis cinq ans, 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 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. Les perspectives économiques demeurent contrastées entre chacun de ces sous-ensembles régionaux : la zone Afrique centrale bénéficie nettement de la reprise en raison du dynamisme de l'activité pétrolière (croissance de 4,7 % en 2011), la zone Afrique de l'Ouest a plutôt bien résisté à la crise financière (+ 1,9 % pour l'ensemble de la zone, alors que la Côte d'Ivoire a présenté une croissance négative de - 5,8 %), et les Comores poursuivent leur redressement (+ 2 %).

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, annexés aux projets de loi de finances.

**B. LE COMPTE « AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ETAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS »**

Le compte de concours financiers « 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. Ce compte bénéficie :

- d'une part, à l'Agence de service et de paiement (ASP) au titre du **préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune** (programme 821) ;
- d'autre part, aux **services de l'Etat** (programme 824) ;
- et, enfin, aux **organismes distincts de l'Etat gérant des services publics** (programme 823).

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. **Les dépenses du compte consistent dans les avances accordées, ses recettes étant constituées des remboursements obtenus.**

**1. Un déficit du compte spécial fortement réduit**

En 2010, les avances octroyées avaient excédé les recettes du compte, laissant apparaître un déficit de 1,35 milliard d'euros. Ce **déficit est très fortement réduit en 2011** puisque le montant des recettes du compte est de 6 701 millions d'euros, pour un niveau de dépenses de 6 789 millions d'euros, soit un **solde déficitaire à hauteur de 88 millions**.

Les dépenses comme les recettes du compte ont été surévaluées en loi de finances initiale à hauteur d'environ un milliard d'euros chacune. Au total, le déficit du solde d'exécution est supérieur de 68 millions d'euros à celui prévu initialement.

**2. 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 »**

L'avance du Trésor au titre du préfinancement des aides communautaires a été mobilisée, en 2011, à hauteur de **6,6 milliards d'euros**, soit un montant inférieur de plus de 900 millions d'euros à celui prévu en loi de finances initiale pour 2011. Au titre de l'exercice 2010, les crédits ouverts avaient excédé les besoins de 1,15 milliard d'euros. **Cette tendance à la surbudgétisation des crédits du programme** en loi de finances initiale semble être une constante depuis 2007.

Votre commission des finances regrette que **les informations fournies par l'administration dans le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement ne permettent pas d'analyser les raisons de cette sous-consommation des crédits. Les rubriques « Recettes constatées par ligne et justification des écarts » ainsi que « Justification par action » font en effet l'objet d'un traitement par l'administration très éloigné de leurs intitulés.** Le programme 821 représente pourtant plus de 97 % des crédits du compte de concours financiers.

### **3. Le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics »**

**Le programme 823 « Avances à des organismes distincts de l'Etat et gérant des services publics » n'a fait l'objet d'aucune consommation de crédits en 2011** alors que 1 200,8 millions d'euros avaient été consommés en 2010 et que la loi de finances initiale avait prévu des ouvertures à hauteur de 50 millions d'euros.

Comme l'indique le rapport annuel de performances, *« répondant soit à des situations d'urgence, soit à un besoin de trésorerie imprévu et provisoire, les avances à des organismes distincts de l'Etat gérant des services publics sont, par définition, imprévisibles ».*

En 2010, les ouvertures de crédits avaient essentiellement visé à financer, dans le cadre du « Grand emprunt » de février 2011, le Fonds national pour la société numérique, qui 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. **Aucun organisme entrant dans le champ du programme n'a bénéficié d'une avance du Trésor en 2011.**

### **4. Le programme 824 « Avances à des services de l'Etat »**

Enfin, l'intégralité des crédits du programme 824 « Avances à des services de l'Etat » a été consommée en 2011, soit 194,4 millions d'euros. Ce montant, en baisse de 22,5 % par rapport à 2010, vise exclusivement à financer les avances accordées au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA).

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le recours à l'emprunt auprès d'établissements bancaires était utilisé jusqu'en 2004 pour financer le BACEA. La substitution, à compter de décembre 2005, d'un financement par des avances du Trésor a permis à l'Etat de réduire sa charge d'intérêt et de limiter la fragmentation de la dette publique.

Bien que ces justifications soient pertinentes, votre rapporteur spécial relève que **les fonds ainsi accordés au BACEA n'ont pas le caractère d'avances à titre exceptionnel afin de financer des besoins urgents mais celui de prêts habituels** concourant au plan de financement du budget annexe.

Il ne peut donc que souscrire à la recommandation formulée par la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire relative au présent compte de concours financier, lorsqu'elle indique que « *le mécanisme des prêts récurrents au BACEA doit être plus transparent* » afin que « *le financement du BACEA par l'Etat soit présenté de façon plus sincère* ».

## **MISSION « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE »**

### **MM. Thierry Foucaud et Claude Haut, rapporteurs spéciaux**

<b>I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011, OU LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DU DOGME DU « UN SUR DEUX »</b> .....	221
<b>A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AMÉLIORÉE</b> .....	221
1. <i>Une norme de dépense globalement respectée</i> .....	221
2. <i>Une réserve de précaution largement dépourvue de portée pratique</i> .....	222
3. <i>Un recours accru à la fongibilité asymétrique dans des conditions posant question</i> .....	223
<b>B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS TÉMOIGNANT DE L'INSUFFISANCE DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ÉDUCATION</b> .....	223
1. <i>Plafond d'emplois, schéma d'emplois : des indices patents de la perte en moyens humains du service public de l'éducation</i> .....	223
2. <i>Un meilleur calibrage de la masse salariale dissimulant des économies involontaires, produit d'erreurs de gestion</i> .....	226
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME : LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE</b> .....	227
<b>A. PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »</b> .....	227
<b>B. PROGRAMME 141 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ »</b> .....	228
<b>C. PROGRAMME 230 « VIE DE L'ÉLÈVE »</b> .....	229
<b>D. PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »</b> .....	230
<b>E. PROGRAMME 214 « SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE »</b> .....	230
<b>F. PROGRAMME 143 « ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE »</b> .....	231

La mission interministérielle « Enseignement scolaire » est composée de six programmes :

- « Enseignement scolaire public du premier degré » (140), doté de 18,04 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale pour 2011 ;

- « Enseignement public du second degré » (141), qui regroupe 29,41 milliards d'euros en CP ;

- « Vie de l'élève » (230), doté de 3,88 milliards d'euros en CP ;

- « Enseignement privé du premier et du second degrés » (139), dont les crédits s'élèvent à 7,09 milliards d'euros (CP) en loi de finances initiale pour 2011 ;

- « Soutien de la politique de l'éducation nationale » (214), crédité de 2,08 milliards d'euros en CP ;

- « Enseignement technique agricole » (143), doté de 1,29 milliard d'euros ; seul ce dernier programme relève du ministère chargé de l'agriculture. Il est doté de moins de 2 % des crédits de la mission (61,79 milliards d'euros en CP), ce qui pose la question du caractère réellement interministériel de celle-ci, **en l'absence de responsable unique pour les différents programmes** qui permettrait de définir une approche commune aux ministères de l'éducation nationale, dont relèvent les cinq autres programmes, et de l'agriculture.

Les choix opérés quant à l'architecture de la mission **ne permettent pas non plus de conduire des analyses sectorielles par politique scolaire**, comme l'a pointé à plusieurs reprises la Cour des comptes.

La mission « Enseignement scolaire » constitue, hors mission « Remboursements et dégrèvements », la première ligne budgétaire de l'État : **en 2011, elle a regroupé 21,6 % des crédits de paiement du budget général et 49 % des emplois autorisés de l'État.**

## **I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011, OU LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DU DOGME DU « UN SUR DEUX »**

### ***A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE AMÉLIORÉE***

#### **1. Une norme de dépense globalement respectée**

**Les crédits de paiement votés** en loi de finances initiale se sont élevés à **61,79 milliards d'euros, dont 60,5 milliards d'euros pour les programmes du ministère de l'éducation nationale (MEN)**. Après rattachement des reports de crédits des années précédentes et prise en compte des transferts, des virements et des annulations de crédits, le total net des **crédits de paiement ouverts** au titre de la gestion 2011 a atteint

**61,71 milliards d'euros, dont 60,43 milliards d'euros sur le périmètre de l'éducation nationale.**

Les **dépenses nettes** de la mission pour 2011 se sont établies, à périmètre constant, à **61,69 milliards d'euros, dont 60,41 milliards d'euros pour les cinq programmes du MEN.**

Contrairement aux trois années précédentes, **les crédits votés en loi de finances initiale ont été supérieurs (de 0,1 milliard d'euros) aux dépenses constatées de la mission.**

Ce léger écart marque cependant une **amélioration par rapport à la gestion des années antérieures**, qui s'était caractérisée par une sous-budgétisation manifeste.

**Au total, entre 2010 et 2011, les dépenses de la mission ont augmenté de seulement 1 %.**

## **2. Une réserve de précaution largement dépourvue de portée pratique**

En application de l'article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et suivant les instructions de la direction du budget<sup>1</sup>, **la mise en réserve des crédits pour l'année 2011** a été fixée à :

- **0,5 % des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) ouverts sur les dépenses de personnel (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, qui les rend assimilables à des dépenses de personnel. Par ailleurs, la réserve de précaution a été complétée par un gel de crédits pour la mise en œuvre du « Fonds Etat exemplaire » à hauteur de 4,02 millions d'euros<sup>2</sup>.

La réserve de précaution (en CP) s'est élevée sur l'ensemble des programmes à **375,6 millions d'euros**, dont 283,3 millions sur les dépenses de personnel (titre 2).

**La totalité des crédits mis en réserve pour le titre 2 et 85 % des crédits mis en réserve hors titre 2 ont été restitués, tardivement (en décembre) pour le titre 2, afin d'assurer le paiement des rémunérations. Cette situation traduit, outre le caractère artificiel de cette réserve, une gestion tendue et l'absence de marges de manœuvre.**

---

<sup>1</sup> Circulaire IBE-10-3098 du 6 décembre 2010 relative à la mise en œuvre des mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiale pour 2011.

<sup>2</sup> Les montants de cette mise en réserve ont été déterminés au prorata du montant des achats courants de chaque ministère en 2009.

### **3. Un recours accru à la fongibilité asymétrique dans des conditions posant question**

En 2011, les mesures de fongibilité asymétrique ont porté sur **64,2 millions d'euros**, contre 37,6 millions d'euros en 2010. **Le programme « Enseignement technique agricole » réalise 36,4 % de la fongibilité de l'ensemble de la mission.**

**Deux dispositifs expliquent 57 % des mouvements** de fongibilité asymétrique.

La mesure la plus importante concerne le **programme « Enseignement technique agricole »** où la fongibilité asymétrique a représenté **23,4 millions d'euros**, soit 2,9 % des crédits du titre 2 (dépenses de personnel) du programme votés en loi de finances initiale.

Cette somme correspond au paiement d'heures d'enseignement des classes sous contrat dans la limite de 15 % du total de ces heures. 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 du **droit d'accueil des élèves** mis en place les jours de grève dans les écoles maternelles et élémentaires. **13,2 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.**

Si ces mesures sont conformes au principe de fongibilité asymétrique, tel n'est pas le cas d'autres mesures de fongibilité, comme **la rémunération de 4 887 contrats aidés supplémentaires et d'auxiliaires de vie scolaire**, pour des montants s'élevant respectivement à **20 millions** et **2,3 millions d'euros** à partir de crédits de titre 6 (et non pas de crédits de titre 2), pour des dépenses concernant les établissements privés. Or il s'agit bien de dépenses de personnel, n'ayant diminué qu'optiquement le montant des crédits de rémunération de titre 2.

## ***B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS TÉMOIGNANT DE L'INSUFFISANCE DES MOYENS CONSACRÉS À LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ÉDUCATION***

### **1. Plafond d'emplois, schéma d'emplois : des indices patents de la perte en moyens humains du service public de l'éducation**

#### *a) La tour de passe-passe des crédits de titre 6*

La mission « Enseignement scolaire » regroupe **plus de 49 % du plafond d'emplois autorisés de l'Etat.**

Mais la présentation des emplois figurant dans les documents budgétaires pose **un problème de sincérité**, en n'incluant pas des emplois contribuant de manière pérenne au service public de l'éducation. En particulier, les postes des **52 626 ETPT d'assistants d'éducation** sont

anormalement exclus du plafond d'emplois. **Au total, les crédits de titre 6** correspondant à des contrats aidés (assistants d'éducation, auxiliaires de vie scolaire collectifs, assistants pédagogiques, emplois de vie scolaire) se sont élevés à **1,3 milliard d'euros en 2011**. Ces dépenses **permettraient de financer 95 000 emplois, traduisant un choix de précariser le statut de ces personnels et de contourner les règles de l'emploi public.**

En effet, des emplois répondant à des besoins pérennes (qui devraient donc relever du plafond d'emplois) sont ainsi financés, donnant généralement lieu à des contrats continûment renouvelés. Posant un grave problème de sincérité du plafond d'emplois, cette politique semble n'avoir eu comme justification que de répondre au dogme de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique.

*b) Une évolution du plafond d'emplois en LFI non significative du fait de (trop) nombreuses « corrections techniques »*

**Le plafond d'emplois** des cinq programmes de la mission relevant du MEN, fixé par la loi de finances initiale (LFI) pour 2011, était de 983 060 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT), **en hausse de 4 354 ETPT** par rapport au plafond d'emplois fixé par la loi de finances initiale pour 2010.

Cette augmentation résulte cependant d'un certain nombre de **corrections techniques, à hauteur de 20 359 ETPT**, auxquelles il a été procédé dans la LFI 2011 et qui représentaient plus de 2 % des emplois de la mission. L'ampleur de ces ajustements avait déjà été critiquée par votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2011. Parmi ces corrections techniques (non-prises en compte d'emplois en stage, défaillances d'outils informatiques pour la bagatelle de 6 000 ETPT...), certaines n'en sont pas : elles constituent des **erreurs de prévision** susceptibles de se reproduire lors de l'élaboration du projet de loi de finances initiale. En particulier, une mauvaise prise en compte de **l'équilibre entre les recrutements et les départs en retraite** s'est traduite, dans la LFI 2011, par la **réintégration de 5 600 ETPT**.

Abstraction faite de ces « *corrections techniques* » à hauteur de 20 359 ETPT, le solde de création d'emplois en LFI de 4 354 ETPT correspond en fait à **un schéma d'emplois de (4 354 – 20 359) = 16 005 suppressions d'emplois** à périmètre constant.

*c) La sous-réalisation du plafond d'emplois*

Alors que le plafond d'emplois de la LFI pour 2011 s'élevait à 983 078 ETPT (en intégrant des variations à la marge du fait de transferts en gestion), seulement 973 729 ETPT ont été pourvus, soit une sous-exécution de 9 349 ETPT, ou **0,95 % du plafond d'emplois**.

Cette différence s'explique :

- d'une part, par un réajustement des « *corrections techniques* », souvent moins importantes qu'envisagé initialement lors de l'élaboration de la loi de finances initiale ; en particulier, la sous-consommation des emplois au titre de stages en responsabilité a été estimée à 4 551 ETPT, et le déséquilibre entre les recrutements et les départs en retraite, qui était estimé en 2011 à + 5 600 ETPT par rapport au plafond d'emplois pour 2010, ne s'est finalement élevé qu'à + 4 200 ETPT, soit une économie de 1 400 ETPT ;

- d'autre part, par des impacts imprévus du dispositif de réforme des retraites : ainsi, la fin du traitement continué<sup>1</sup>, pour les pensions servies à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2011, a entraîné une économie de 1 930 ETPT ; les départs en retraite des mères de trois enfants ont généré 2 936 ETPT d'économies budgétaires ; inversement, les départs en retraite pour d'autres motifs ont été moins importants de - 1 787 ETPT.

L'examen des conditions de règlement du budget 2011 montrent la profonde injustice de la réforme des retraites menées par l'ancien gouvernement, qui a multiplié les expédients tels que la suppression de l'année de formation ou la fin du traitement continué pour réaliser **de substantielles économies budgétaires, au détriment de la qualité et de la continuité du service public de l'éducation.**

En dehors des programmes de la mission relevant du ministère de l'éducation nationale, le plafond d'emplois du programme 143 « Enseignement technique agricole » a été sous-exécuté à hauteur de 126 emplois, traduisant **un recul préoccupant des moyens de l'enseignement technique agricole, pourtant indispensable à l'équilibre de nos territoires.**

*d) Un schéma d'emplois respecté en exécution*

Alors que **la nouvelle majorité s'est engagée à recréer les postes supprimés dans le service public de l'éducation depuis cinq ans, le schéma d'emplois correspondant au non-remplacement d'un départ sur deux en retraite a été dépassé en exécution** pour les cinq programmes de la mission « Enseignement scolaire » relevant du ministère de l'éducation nationale.

D'une part, les entrées ne se sont élevées qu'à 21 606 ETP (au lieu de 21 922 ETP prévues dans la LFI), soit une économie de 316 ETP, posant la question de l'attractivité du métier d'enseignant pour disposer d'un nombre suffisant de candidats aux concours et pourvoir l'ensemble des postes proposés.

D'autre part, les sorties, sous l'effet de départs plus nombreux des mères de trois enfants, ont dépassé de 495 ETP les prévisions de la LFI 2011 (38 417 ETP en réalisation, contre 37 922 ETP en prévision).

---

<sup>1</sup> Le traitement continué signifiait que, pour les fonctionnaires radiés des cadres en cours de mois, ceux-ci continuaient à être rémunérés par leur administration pour la totalité du mois et leur pension n'était due qu'à compter du premier jour du mois suivant.

Au total, le schéma d'emplois 2011 s'est traduit par **la suppression de 16 811 ETP (au lieu de 16 000 ETP en prévision), soit une dégradation de 811 ETP des moyens humains concourant au service public de l'éducation.**

## **2. Un meilleur calibrage de la masse salariale dissimulant des économies involontaires, produit d'erreurs de gestion**

**La mise en œuvre de la politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite** s'est ainsi traduite par un schéma d'emplois supprimant 16 811 postes (et non 16 000, comme prévu dans la loi de finances initiale), **et des économies budgétaires de 404,3 millions d'euros** (hors CAS « Pensions »), dépassant de 42 millions d'euros la prévision de la LFI 2011 (362,3 millions d'euros) – **sans que les agents bénéficient d'ailleurs d'un « retour catégoriel »**, sous forme de primes, **à hauteur de la moitié des économies réalisées**, suivant l'objectif affiché par l'ancien gouvernement. En effet, l'enveloppe des mesures catégorielles au titre de l'année 2011 n'a atteint que 157 millions d'euros (soit 39 % des économies budgétaires provenant du schéma d'emplois).

Contrairement aux années précédentes, **il n'a pas été nécessaire en 2011 de recourir à un décret d'avance** en fin d'exercice budgétaire pour financer des dépenses imprévues de masse salariale. Si des crédits provenant du compte d'affectation spéciale « Pensions » ont été utilisés, à hauteur de 56,5 millions d'euros, pour financer des dépenses de personnel de titre 2 du ministère de l'éducation nationale, leur montant a toutefois été en net recul par rapport aux crédits ouverts en 2010 par décret d'avance (soit 378 millions d'euros) et n'a représenté que 0,1 % des dépenses de personnel de la mission.

Au total, les dépenses de personnel ouvertes sur le titre 2 (hors CAS « Pensions »), qui s'élevaient à 57,471 milliards d'euros en AE et 57,407 milliards d'euros en CP, ont été presque intégralement consommées, à hauteur de 57,397 milliards d'euros, soit des taux d'exécution de 99,87 % en AE et de 99,98 % en CP. Par rapport à l'année 2010, hors cotisations au CAS « Pensions », **les dépenses de personnel du ministère de l'éducation nationale ont ainsi connu une baisse préoccupante (- 0,07 %) en 2011.**

La contribution au CAS « Pensions » a atteint 15,95 milliards d'euros dans le budget exécuté 2011.

**Des économies involontaires** résultent principalement de **décisions de gestion peu satisfaisantes** :

- les stages en responsabilité, qui préparent les étudiants aux futurs métiers de l'enseignement, ont été d'une durée moins longue que ce que préconisaient les ministères employeurs, soit une économie de 91,6 millions d'euros ;

- des retards sont à déplorer dans la mise en place de dispositifs d'accueil, de suivi et de tutorat, ayant entraîné une moindre consommation

(à hauteur de 18,6 millions d'euros) de l'enveloppe prévue au titre de l'indemnité pour fonction d'intérêt collectif (IFIC) ;

- des mesures de fongibilité asymétrique (*cf.* analyse *supra*) ont diminué optiquement des dépenses de personnel de titre 2 pour des contrats aidés, à hauteur de plus de 22 millions d'euros ;

- une surévaluation des retenues pour fait de grève a été opérée à hauteur de 21,53 millions d'euros.

D'autres économies ont résulté (*cf.* *supra*) de la mise en œuvre de la réforme des retraites, notamment la suppression du traitement continué et le départ anticipé en retraite de parents d'au moins trois enfants.

**Hors titre 2**, mais correspondant bien à des dépenses de personnel, l'enveloppe consacrée à la **rémunération des heures supplémentaires** a été dépassée de 62,2 millions d'euros, **basculant ainsi sur d'autres lignes budgétaires les dépenses qui correspondaient à des postes budgétaires** jusqu'à l'adoption des décrets dits « Robien ». En 2008 et 2009, respectivement **1 400 et 2 800 ETPT ont ainsi été supprimés**, mais compensés par une augmentation de la rémunération des heures supplémentaires – traduisant un **manque de sincérité** de la politique d'emploi de l'éducation nationale, tout en entraînant **une désorganisation du service public** par un report de la charge de travail sur les enseignants restant en poste.

## **II. ANALYSE PAR PROGRAMME : LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DE LA MESURE DE LA PERFORMANCE**

La mission « Enseignement scolaire » comprend 23 objectifs et 92 indicateurs, soit un nombre qui reste très élevé, bien qu'une diminution ait été engagée. Ce constat pose la question de la possibilité d'un pilotage effectif de la politique publique de l'éducation par la mesure de la performance.

### ***A. LE PROGRAMME 140 « ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ »***

L'année 2010 avait 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.** Ainsi, l'indicateur 1.3 qui mesure les proportions d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun s'améliore légèrement, puisque la proportion progresse de 74,5 % à 75,7 % entre 2010 et 2011 pour la maîtrise de la langue française et de 86,2 % à 86,9 % pour les principaux éléments de

mathématiques et culture scientifique et technologique, mais loin des cibles fixées en 2013 (respectivement, 83 % et 91 %).

Les objectifs ne sont pas non plus atteints concernant la maîtrise des compétences en français et en mathématiques en fin de CE1, mesurée par l'indicateur 1,2, alors que les cibles de 2013 s'élèvent à 80 % et 82 %. Toutefois, les progrès enregistrés sont encourageants, la proportion d'élèves maîtrisant la langue française et les principaux éléments de mathématiques ayant progressé, respectivement, de 73,7 % à 77,4 % et de 76,7 % à 77,8 %.

En revanche, les taux de redoublement (indicateur 1.5), bien qu'en baisse pour toutes les classes, restent supérieurs aux cibles 2013 (fixant des objectifs compris entre 0,5 % et 1 %). Les taux de redoublement en CP et en CE1 ont ainsi atteint, respectivement, 3,4 % et 4 % en 2011 (contre 3,5 % et 4,2 % en 2010).

S'agissant de la **gestion budgétaire**, les crédits hors titre 2 sont modestes, puisque ceux inscrits pour ce programme en LFI 2011 se sont élevés à 49,3 millions d'euros en AE et en CP.

Le mouvement le plus important a été l'abondement des dépenses d'intervention sur des contrats aidés relevant du titre 6, analysé plus haut, pour un montant supérieur de 21 millions d'euros à celui de la LFI 2011. La consommation de ces crédits en 2011 ayant été proche du niveau atteint en 2010, le projet de loi de finances initiale pour 2011 avait sous-doté cette ligne budgétaire.

#### ***B. LE 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 de la mesure de la performance, la proportion de jeunes de 15 ans ayant des difficultés importantes de lecture, mesurée par un programme que pilote l'OCDE<sup>1</sup>, s'élève à 19,8 %, alors que la cible pour 2012 a été fixée à 17 %. La France n'est que légèrement mieux placée que la moyenne des pays de l'Union européenne (20,6 %).

Le taux général d'accès au baccalauréat a atteint 71,6 % en 2011, en nette hausse par rapport à 2010 (65,1 %).

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 que les écarts entre les

---

<sup>1</sup> Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), donnant lieu à des enquêtes réalisées tous les trois ans.

élèves relevant ou non des dispositifs d'éducation prioritaire sont de l'ordre de 10 %, soit deux fois la cible fixée pour 2013.

S'agissant de la **gestion budgétaire**, les crédits hors titre 2 inscrits sur le programme 141 ont fait l'objet d'annulations de crédits à hauteur de 6,7 millions d'euros en AE et en CP (soit 4,5 % des crédits).

Comme pour les autres programmes de la mission, le rapport annuel de performances (RAP) n'apporte pas d'éclaircissements sur la nature de ces mouvements, hormis l'indication du montant des masses budgétaires. Pourtant, la politique de mise en œuvre de « gel » des crédits, présentée ci-dessus, connaît une application différenciée au ministère de l'éducation nationale. Celle-ci figurerait d'autant plus utilement dans le RAP que l'assimilation de dépenses hors titre 2 à des dépenses obligatoires, donnant lieu à un taux de mise en réserve moindre, apparaît justifiée au regard de la nature de ces dépenses.

### ***C. LE 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.**

Compte tenu de la contribution des dépenses inscrites au programme « Vie de l'élève » dans la politique sociale de l'éducation nationale, **il est préoccupant que celui-ci ait concentré la plus grande partie des annulations de crédits de la mission** (à hauteur de 10,03 millions d'euros, soit 39 % des crédits annulés), auxquelles il a été procédé par les lois de finances rectificative du 30 juillet, du 19 septembre et du 28 décembre 2011.

S'agissant de la performance de ce programme, on relèvera que l'absentéisme des élèves est stable ou en baisse pour l'ensemble des catégories d'établissements du second degré : 3,2 % au collège (comme en 2010) ; 6,1 % dans les lycées d'enseignement général et technologique (contre 7 %) ; 14,3 % dans les lycées professionnels (contre 20 %). Il est toutefois regrettable que l'indicateur relatif au taux d'absentéisme ne soit toujours pas disponible pour l'école élémentaire.

Par ailleurs, **il est préoccupant que la proportion d'actes de violence graves signalés soit en hausse dans toutes les catégories d'établissement**, atteignant 14,1 pour 1 000 élèves au collège (contre 12,1 pour mille en 2010, alors que la cible 2013 s'élève à 6 pour mille). Poursuivant la tendance observée en 2010, ces résultats traduisent un échec de la politique de l'ancien gouvernement, sous l'effet notamment d'un renoncement aux moyens humains d'encadrement nécessaires.

#### ***D. LE PROGRAMME 139 « ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS »***

Les objectifs du programme 139 « Enseignement privé du premier et du second degrés » sont en partie similaires à ceux des programmes 140 et 141. Cette tendance à un rapprochement des objectifs et indicateurs de performance doit se poursuivre, pour permettre de disposer de résultats consolidés.

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.

Si l'acquisition des compétences de base s'avère en amélioration, une dégradation apparaît en 2011 pour la maîtrise de ces compétences en fin d'école primaire en mathématiques (93,4 %, au lieu de 93,7 %) et surtout en français (89,1 %, au lieu de 91,7 %).

#### ***E. LE 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.

Conséquence directe de la mise en œuvre d'un schéma d'emplois sacrifiant les moyens en personnel, **1 001 postes d'enseignants du premier degré n'ont pas été pourvus à la rentrée 2011**, alors qu'en 2010 tous les postes avaient été officiellement pourvus et qu'il était prévu d'obtenir un résultat similaire en 2011. Dans le second degré, le nombre de postes d'enseignants non pourvus a également augmenté (2 241 à la rentrée 2011, contre 2 099 à la rentrée 2010).

Le coût des examens rapporté au nombre de candidats effectivement présents fait également apparaître des résultats contrastés : si le coût moyen est en baisse pour le bac (82,5 euros, au lieu de 83,1 euros en 2010), sous l'effet d'une meilleure gestion des ordres de mission, il a nettement augmenté pour le CAP et le BEP (28,3 euros, au lieu de 26,4 euros), ce que le ministère de l'éducation nationale explique par une diminution du nombre de candidats présents et une hausse du coût des matériaux utilisés pour les examens.

S'agissant de la gestion budgétaire, les CP inscrits sur le programme 214 en LFI 2010, hors titre 2, se sont élevés à 751,9 millions d'euros en loi de finances initiale et les crédits consommés à 733,7 millions d'euros, soit un différentiel de 18,2 millions d'euros.

Comme l'an dernier, **voire commission des finances souligne que l'exécution 2011 se solde à nouveau par des restes à payer à reporter en 2012**, malgré une diminution par rapport à 2010, où ces restes à payer atteignaient 33,2 millions d'euros.

## ***F. LE 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, les indicateurs associés à l'objectif 1 « assurer un enseignement général, technologique et professionnel conduisant à la réussite scolaire et à une bonne insertion sociale et professionnelle » montrent toutefois des évolutions contrastées : progression pour les brevets de technicien supérieur agricole (BTSA), lequel a atteint le taux record de 78,3 % à l'issue d'un délai de sept mois, baisse pour les certificats d'aptitude professionnelle agricole (CAPA).

Par ailleurs, les taux de réussite aux examens sont en hausse sensible : 86,0 %, soit + 2,6 points par rapport à 2010.

**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**.

S'agissant de la gestion budgétaire 2011, les crédits votés en LFI se sont élevés à 1 351,6 millions d'euros en AE et 1 286,5 millions d'euros en CP.

L'exécution s'élève finalement à 1 331,2 millions d'euros en AE et 1 285,6 millions d'euros en CP, soit un écart de 20,4 millions d'euros en AE et 0,9 million d'euros en CP. Ces écarts **témoignent des modalités de gestion de ce programme qui se caractérise d'une part, par des reports importants d'une année sur l'autre** (57,39 millions d'euros en AE ouverts le 29 mars 2011) **et d'autre part, par une mesure de fongibilité asymétrique** (à hauteur de plus de 23 millions d'euros en 2011) (*cf. supra*).

**MISSIONS « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES  
RESSOURCES HUMAINES » ET « PROVISIONS »,  
COMPTE SPÉCIAL « GESTION DU PATRIMOINE  
IMMOBILIER DE L'ÉTAT »**

**MM. Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier,  
rapporteurs spéciaux**

<b>I. MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »</b> .....	233
A. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » EN 2011 .....	233
1. <i>Un ensemble regroupant des programmes très divers</i> .....	233
2. <i>Les enjeux</i> .....	233
3. <i>Une exécution perturbée par le dynamisme de la masse salariale</i> .....	235
B. ANALYSE PAR PROGRAMME .....	239
1. <i>Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local »</i> .....	240
2. <i>Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État »</i> .....	242
3. <i>Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »</i> .....	243
4. <i>Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »</i> .....	243
5. <i>Le Programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État »</i> .....	243
6. <i>Le programme 148 « Fonction publique »</i> .....	244
<b>II. MISSION « PROVISIONS »</b> .....	245
A. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION : UNE MISSION SPÉCIFIQUE .....	245
1. <i>Une mission destinée à parer aux imprévus</i> .....	245
2. <i>Une mission sans objectif de performance</i> .....	245
3. <i>Une dénomination impropre</i> .....	246
B. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DE 2011 .....	246
1. <i>La non budgétisation du programme 551 : « Provision relative aux rémunérations publiques »</i> .....	246
2. <i>Le programme 552 : « Dépenses accidentelles et imprévisibles »</i> .....	247
<b>III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT »</b> .....	248
A. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT » EN 2011 .....	248
1. <i>Un compte au service de la modernisation du parc immobilier et du désendettement de l'État</i> .....	248
2. <i>Le dépassement du produit des cessions immobilières initialement prévu doit être relativisé</i> .....	250
B. ANALYSE PAR PROGRAMME .....	251
1. <i>Le programme 721 « contribution au désendettement de l'État »</i> .....	251
2. <i>Le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières »</i> .....	252

## **I. MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES »**

### ***A. LA MISSION « GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES » EN 2011***

#### **1. Un ensemble regroupant des programmes très divers**

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » constitue la principale mission du pôle économique et financier de l'Etat. Elle était pilotée, en 2011, par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

Elle est composée de six programmes très divers qui peuvent être répartis en deux catégories :

- d'une part, les programmes opérationnels de **politique fiscale, comptable et douanière**, pilotée par les deux grandes directions à réseaux du ministère chargé du budget, la direction générale des finances publiques (DGFIP), pour le programme 156, et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), pour le programme 302 ;

- d'autre part, des programmes correspondant à des **politiques de pilotage ou de coordination à dimension interministérielle** (modernisation administrative, entretien des bâtiments de l'Etat, mesures relatives à la fonction publique).

Ainsi, cinq programmes retracent des politiques publiques cohérentes (les programmes 156, 221, 302, 309 et 148), parmi lesquels deux programmes sont exclusivement tournés vers l'administration elle-même, avec une portée interministérielle (les programmes 309 et 148). Le sixième programme (218) assure une **fonction de « soutien » que le ministère chargé du budget partage avec le ministère en charge de l'économie**.

De fait, ces programmes présentent des finalités très différentes et forment une mission assez peu homogène, qui retrace 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.

#### **2. Les enjeux**

La répartition des crédits selon les différents programmes et titres permet de situer **les grands enjeux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »**.

a) *La prépondérance des crédits destinés à la direction générale des finances publiques (DGFIP)*

**Le poids prépondérant du programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »,** comprenant les crédits affectés à la **direction générale des finances publiques (DGFIP)**, détermine clairement les enjeux de la mission. Sur les **11,74 milliards d'euros en AE** et les **11,76 milliards en CP** dont la mission était dotée en 2011 par la LFI, près de 8,5 milliards d'euros étaient destinés au programme 156, soit **72 % de l'enveloppe environ**.

**Part des crédits alloués à chaque programme de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en LFI 2011**

<b>Programmes</b>	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
156 - Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	72,2 %	71,9 %
221 - Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	2,5 %	2,9 %
218 - Conduite et pilotage des politiques économique et financière	7,9 %	7,8 %
302 - Facilitation et sécurisation des échanges	13,7 %	13,7 %
309 - Entretien des bâtiments de l'Etat	1,8 %	1,8 %
148 - Fonction publique	1,9 %	1,9 %

*Source : d'après les données du RAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2011*

b) *Le poids des dépenses de personnel*

**Les dotations affectées à la mission financent principalement des dépenses de personnel.** Comme le fait apparaître le tableau ci-après, **les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) représentent plus de 73 % de l'ensemble des ressources qui ont été allouées à la mission par la LFI 2011.**

**Répartition par titre des crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en LFI 2011**

Titres	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Titre 2 - Dépenses de personnel	73,3 %	73,2 %
Autres dépenses :	26,7 %	26,8 %
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	20,5 %	19,9 %
Titre 4 - Charge de la dette de l'Etat	0,0 %	0,0 %
Titre 5 - Dépenses d'investissement	3,4 %	4,1 %
Titre 6 - Dépenses d'intervention	2,8 %	2,8 %
Titre 7 - Dépenses d'opérations financières	0,0 %	0,0 %

Source : d'après les données du RAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2011

Par conséquent, la maîtrise de l'évolution des crédits de la mission passe nécessairement par une bonne tenue des dépenses de personnel. **En 2011, une augmentation de 1 point de la masse salariale de la mission représentait un coût supplémentaire de près de 86 millions d'euros.**

L'enjeu de la maîtrise des crédits de titre 2 de la présente mission est d'autant plus important que ces derniers représentent également **7,4 % des dépenses de personnel du budget général de l'Etat.**

*c) La finalisation de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique*

Enfin, l'exercice 2011 a été marqué par la finalisation de la **fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)**. Afin d'en dresser un premier bilan, votre commission des finances avait demandé à la Cour des comptes la réalisation d'une enquête, suivie de la publication d'un rapport d'information par vos rapporteurs spéciaux<sup>1</sup>.

### **3. Une exécution perturbée par le dynamisme de la masse salariale**

*a) L'exécution équilibrée de 2011...*

11,74 milliards d'euros en AE et 11,76 milliards d'euros en CP étaient prévus, en LFI 2011, pour la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Ces montants ont été portés en cours d'année à 12,12 milliards d'euros en AE et à 11,89 milliards d'euros en CP. Ainsi, **les crédits ont été augmentés de 0,38 milliard d'euros en AE et de 0,13 milliard d'euros en CP.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 60 (2011-2012) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au bilan de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des impôts (DGI), fait par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier au nom de la commission des finances du Sénat, octobre 2011.

La dépense exécutée se sera finalement élevée à **11,67 milliards d'euros en AE et à 11,68 milliards d'euros en CP**, soit un taux de consommation de 96,3 % des AE et 98,2 % des CP disponibles. Ce taux atteint 99,4 % des AE et 99,3 % des CP ouverts en loi de finances initiale.

**Les dépenses de la mission sont donc restées contenues dans l'enveloppe de la LFI** (cf. tableau ci-dessous).

**Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés par programme**

*(en euros)*

Programmes	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
156 – Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8 473 856 398	8 420 828 915 <i>(99,4 %)</i>	8 460 519 941	8 451 591 440 <i>(99,9 %)</i>
221 – Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	291 207 286	329 367 397 <i>(113,1 %)</i>	344 674 788	327 442 862 <i>(95,0 %)</i>
218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	927 081 288	935 409 124 <i>(100,9 %)</i>	910 160 480	913 166 375 <i>(100,3 %)</i>
302 – Facilitation et sécurisation des échanges	1 609 749 702	1 597 378 793 <i>(99,9 %)</i>	1 611 486 163	1 599 556 551 <i>(99,3 %)</i>
309 – Entretien des bâtiments de l'Etat	214 866 282	191 931 612 <i>(89,3 %)</i>	215 162 925	176 554 906 <i>(82,1 %)</i>
148 – Fonction publique	221 403 208	193 157 947 <i>(87,2 %)</i>	221 027 927	207 850 584 <i>(94,0 %)</i>
<b>Total</b>	<b>11 738 164 164</b>	<b>11 668 073 788</b> <i>(99,4 %)</i>	<b>11 763 032 224</b>	<b>11 676 162 718</b> <i>(99,3 %)</i>

Source : d'après les données du RAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2011

Entre 2010 et 2011, les **CP consommés au titre de la mission ont baissé de 0,13 %**, interrompant le mouvement de hausse des dernières années.

*b) ...ne saurait masquer une programmation insuffisante des dépenses de personnel*

(1) Des dépenses de personnel qui excèdent de 35,63 millions d'euros les prévisions

Cette exécution équilibrée du budget de la mission ne saurait cependant dissimuler **une hausse de la masse salariale**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> L'autorisation budgétaire a pu être respectée, en dépit de la hausse de la masse salariale, grâce à un arbitrage du ministre en charge du budget de juillet 2011, faisant prévaloir le

Les dépenses de personnel ont augmenté de 1,5 % entre 2010 et 2011 ; un tel dynamisme, qui ne semble pas avoir été anticipé, a conduit à une **sur-consommation des crédits de titre 2 prévus en LFI de 0,4 %, correspondant à 35,63 millions d’euros** (cf. tableau ci-dessous).

**Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés par titre**

(en euros)

Titres	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
Titre 2 – Dépenses de personnel	8 605 165 861	8 640 794 321 (100,4 %)	8 605 165 861	8 640 794 321 (100,4 %)
<b>Autres dépenses</b>	<b>3 132 998 303</b>	<b>3 027 279 467</b> (96,6 %)	<b>3 157 866 363</b>	<b>3 035 368 397</b> (96,1 %)
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	2 402 076 180	2 433 722 112 (101,3 %)	2 348 041 881	2 416 241 288 (102,9 %)
Titre 4 – Charge de la dette de l’Etat		29		29
Titre 5 – Dépenses d’investissement	402 039 756	235 656 145 (58,6 %)	478 641 277	273 085 486 (57,0 %)
Titre 6 – Dépenses d’intervention	328 582 367	357 778 989 (108,9 %)	330 883 205	345 772 134 (104,5 %)
Titre 7 – Dépenses d’opérations financières	300 000	122 192 (40,7 %)	300 000	269 460 (89,8 %)
<b>Total</b>	<b>11 738 164 164</b>	<b>11 668 073 788</b> (99,4 %)	<b>11 763 032 224</b>	<b>11 676 162 718</b> (99,3 %)

Source : d’après les données du RAP de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2011

**Cet accroissement des dépenses de titre 2 est principalement imputable à la DGFIP**, dont les crédits sont portés par le programme 156. En effet, cette dernière, qui a représenté près de 81 % de la masse salariale totale de la mission en 2011, a vu **ses dépenses de personnel dépasser de 0,6 % les prévisions, soit 42,4 millions d’euros**. Le programme 302, regroupant les crédits de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), a également enregistré un dépassement de ses crédits de titre 2 de 10,2 millions d’euros par rapport aux prévisions.

---

principe d’« auto-assurance » : les moyens nécessaires pour rester dans l’enveloppe budgétaires doivent être trouvés au sein de chaque programme.

Les effets du dérapage de la masse salariale au sein de la DGFIP et de la DGDDI ont été atténués grâce à de **moindres dépenses de personnel dans les autres programmes (221, 218 et 148)**.

(2) Une masse salariale qui augmente malgré la réduction du nombre d'emplois

La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » connaît une situation paradoxale. **Les dépenses de personnel ont dépassé les prévisions de la LFI<sup>1</sup>, alors même que 2 902 ETPT étaient supprimés entre 2010 et 2011<sup>2</sup> et que le schéma d'emplois pour 2011 était respecté.**

(a) Des facteurs de croissance de la masse salariale insuffisamment maîtrisés

Selon les analyses de l'exécution du budget livrées par la Cour des comptes, ce phénomène résulte du fait que « *les hypothèses faites pour la préparation de la LFI ont été sous-estimées* » ; en effet, plusieurs facteurs de progression de la masse salariale n'ont pas été pleinement pris en compte :

- l'entrée en vigueur anticipée du **nouvel espace statutaire (NES)<sup>3</sup>** a provoqué un surcoût au titre de l'exercice 2011, évalué à 12,8 millions d'euros pour la seule DGFIP<sup>4</sup>. Cette réforme a été décidée tardivement en 2010, alors que l'exercice 2011 a été préparé mi-2010 ;

- le **plan de qualification ministériel (PQM)**, mis en place parallèlement à la NES, comprenant des majorations importantes dans les contingents de promotions internes et intra-catégorielles ;

- les **mesures dites « Jacob »** destinées aux agents de catégorie C (reclassement en 2006 sans conservation de l'ancienneté), qui ont entraîné des changements d'échelon massifs en 2010, avec effet en année pleine en 2011. La Cour indique que ce facteur « *explique un tiers des besoins en titre 2 supplémentaires sur le programme 302* » ;

- le **nombre de départs en retraite en 2010 a été inférieur à celui initialement attendu**, entraînant un effet de GVT<sup>5</sup> négatif moins important que prévu au titre de l'exercice 2011 ;

- la DGDDI a sous-estimé les rachats, par ses agents, de jours de leurs comptes épargne temps (CET) tandis que la DGFIP a surestimé les économies pour jours de grève.

---

<sup>1</sup> Comme cela a été indiqué la masse salariale a cru de 1,5 % entre 2010 et 2011.

<sup>2</sup> L'importance des suppressions d'emplois a notamment été permise par un taux de non remplacement (TNR) des départs en retraite qui s'est élevé à 64 % en 2011 (bien supérieur à la cible moyenne de 50 % fixée pour l'ensemble de l'Etat).

<sup>3</sup> Réforme du statut des fonctionnaires de catégorie B.

<sup>4</sup> Cf. Rapport d'information n° 60 (2011-2012) fait par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier au nom de la commission des finances du Sénat, op. cit.

<sup>5</sup> Le glissement vieillissement technicité (GVT) négatif traduit l'incidence sur la masse salariale du remplacement, par de nouveaux agents, des fonctionnaires dont l'ancienneté implique un traitement supérieur.

(b) Les dispositifs indemnitaires : point faible de la gestion des dépenses de personnel des ministères économiques et financiers

Par ailleurs, l'adoption par le Gouvernement d'un **décret d'avance en novembre 2011**<sup>1</sup> a permis à votre commission des finances de mettre en évidence que, parmi les 53,1 millions d'euros de crédits de titre 2 supplémentaires ouverts par ce dernier, **12 millions d'euros étaient liés aux mesures catégorielles adoptées dans le cadre de la fusion de la DGI et de la DGCP**<sup>2</sup>.

**Les dispositifs indemnitaires des ministères économiques et financiers semblent constituer une faiblesse majeure de la gestion des dépenses de personnel.** A ce titre, votre commission des finances a reçu, à la fin du mois d'avril 2012, un **référé de la Cour des comptes** indiquant que de nombreuses indemnités accordées aux agents des ministères économiques et financiers **n'étaient pas assises sur un texte réglementaire** ou avaient un fondement juridique insuffisant<sup>3</sup>. Celles-ci sont distribuées **sur la seule base d'une décision ministérielle**, comme dans le cas de l'intégration de la prime de fusion, créée lors de la réunion de la DGI et de la DGCP, à l'indemnité mensuelle de technicité (IMT). Il était également relevé le **rattachement artificiel de nombreuses indemnités à l'allocation complémentaire de fonctions (ACF)**<sup>4</sup>.

Dans de telles conditions, il n'est guère étonnant que des difficultés soient rencontrées dans la programmation des dépenses de titre 2. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que souscrire à la proposition de la Cour des comptes tendant à ce que soit **renforcé le pilotage du dispositif indemnitaire** des ministères économiques et financiers par le **secrétariat général**, qui doit à cet effet se doter de l'organisation et des outils, notamment informatiques, nécessaires.

## ***B. ANALYSE PAR PROGRAMME***

Dans la mesure où les principaux faits marquants de l'exercice 2011 ont déjà fait l'objet d'un traitement approfondi, vos rapporteurs spéciaux n'aborderont, dans cette partie, que les points les plus significatifs de l'exécution de chacun des programmes.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2011-1695 du 30 novembre 2011 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>2</sup> Cf. notice explicative jointe à l'avis de la commission des finances du Sénat sur le décret d'avance notifié le 22 novembre 2011 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

<sup>3</sup> Référé de la Cour des comptes n° 62511 adressé le 24 février 2012 au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, ainsi qu'au ministre de la fonction publique.

<sup>4</sup> L'allocation complémentaire de fonctions (ACF) a été instituée en 2002 ; dispositif visant à encourager la mobilisation des agents, cette allocation est différenciée selon les catégories des agents et les fonctions exercées, appréciées en termes d'expertise, de sujétions, etc.

## **1. Le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local »**

*a) Une exécution conforme à l'autorisation budgétaire malgré des tensions sur les crédits de titre 2*

8,47 milliards d'euros en AE et 8,46 milliards d'euros en CP étaient prévus, en LFI 2011, pour le programme 156. La dépense exécutée s'est élevée à 8,42 milliards d'euros en AE et à 8,45 milliards d'euros en CP, soit un taux de consommation de 99,4 % des CP et de 99,9 % des AE.

Toutefois, comme cela était indiqué précédemment, **les dépenses de personnel du programme ont dépassé de 0,6 % les prévisions, soit 42,4 millions d'euros.**

*b) Décrets d'avance et respect de la fongibilité asymétrique*

De ce fait, **le programme a été l'un des principaux bénéficiaires du décret d'avance de novembre 2011 précité, voyant ses crédits accrus de 43,1 millions d'euros en AE=CP.** Ces ouvertures ont été gagées par des annulations d'un montant équivalent sur les autres titres du programme, afin de respecter le principe d'« auto-assurance » posé par le ministre en charge du budget.

Cependant, le recours à un décret d'avance pour abonder des crédits de titre 2<sup>1</sup> compensées par des annulations sur d'autres titres du programme pose question, dans la mesure où il s'agit, de fait, d'un **contournement du principe de fongibilité asymétrique** posé par l'article 7 de la LOLF<sup>2</sup>.

*c) Une performance richement renseignée, mais pas totalement...*

Du fait des nombreuses missions revenant à la DGFIP, le programme 156 ne compte pas moins de **10 objectifs**, auxquels sont associés **18 indicateurs**. La quasi totalité des indicateurs montrent un dépassement des objectifs fixés, ce qui doit être souligné. Mais il faut noter que **les indicateurs rattachés à l'objectif « Assurer la qualité comptable » sont, quant à eux, en deçà des cibles**, l'indice des jours-anomalies constatés dans la comptabilité de l'Etat<sup>3</sup> étant de 15,75 au lieu de 20 et accuse une dégradation par rapport aux années précédentes (19 et 2009 et 17 en 2010). La réalisation de l'indice agrégé de suivi qualitatif des comptes locaux<sup>4</sup> atteint 114 contre une prévision de 115, mais reste stable en comparaison avec les exercices précédents.

---

<sup>1</sup> Un décret d'avance avait déjà été adopté en novembre 2010 afin d'ouvrir des crédits de titre 2 au profit du ministre en charge du budget à hauteur de 110,8 millions d'euros.

<sup>2</sup> L'article 7 de la LOLF dispose que « les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de chaque programme constituent le plafond des dépenses de cette nature », interdisant au responsable de programme de réallouer des crédits d'autres titres sur le titre 2.

<sup>3</sup> Soit le délai de régularisation des anomalies constatées sur le solde des comptes à tout moment de l'année.

<sup>4</sup> Cet indice repose sur une méthode de « scoring » destinée à mesurer le respect des obligations des bonnes pratiques comptables, s'agissant des comptabilités locales tenues par le réseau de gestionnaires publics de la DGFIP.

En dépit de la richesse des indicateurs proposés, il y a lieu de s'interroger sur le fait que la DGFIP ne dispose que d'un indicateur du taux annuel d'évolution de la productivité globale<sup>1</sup>. Celui-ci **ne permet ni de mesurer les évolutions de la productivité par secteurs d'activité**, ni de faire le partage entre les gains de productivité qui auraient été réalisés sur les tendances antérieures et ceux qui sont attribuables à la seule fusion de la DGI et de la DGCP. **L'absence d'indicateur de gains de productivité par secteur apparaît à vos rapporteurs spéciaux d'autant plus problématique qu'il est nécessaire à une répartition efficace des personnels**, et ce d'autant plus dans un contexte de diminution des effectifs.

Dans le projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012, la DGFIP affirme que cet indicateur est en cours de rénovation. À cet égard, **il serait souhaitable que ce dernier soit désormais en mesure de rendre compte des gains de productivité obtenus dans les différents services et dans les secteurs d'activité de la DGFIP**. En outre, **le lien entre le schéma d'emplois du programme 156 et les gains de productivité constatés gagnerait également à être explicité dans la documentation budgétaire**.

*d) Une mauvaise gestion de la Trésorerie générale des créances spéciales du Trésor ?*

Le 25 mai 2012, votre commission des finances a eu transmission d'un **référé de la Cour des comptes relatif à la gestion de la Trésorerie générale des créances spéciales du Trésor (TGCST)**<sup>2</sup>, qui relève de l'autorité de la DGFIP<sup>3</sup>. Vos rapporteurs spéciaux ont décidé de se saisir du dossier et projettent de mener des investigations plus approfondies sur ce sujet dans le cadre de l'examen du budget 2013.

Néanmoins, ils souhaitent dès à présent partager les premières conclusions de la Cour. Cette dernière a « *constaté de sérieuses insuffisances dans le recouvrement des débits et amendes* » prononcées par la Cour des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Souffrant d'un « *grand désordre administratif* » (certains dossiers antérieurs à 1992 n'ont toujours pas été traités, alors que d'autres ont tout simplement été égarés), la TGCST se montre par ailleurs inefficace dans son action de recouvrement (le traitement trop lent des dossiers interdit des recouvrements effectifs, des poursuites sont abandonnées sans justification, etc.).

---

<sup>1</sup> Selon le projet annuel de performances de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pour 2012, cet indicateur traduit l'évolution annuelle de la productivité de la DGFIP. Cette dernière est mesurée à partir de douze ratios élémentaires correspondant aux missions de la DGFIP (le nombre d'articles d'impôt sur le revenu ou de dossiers professionnels gérés par agent, le nombre de titres de recettes et de mandats du secteur local par agent, etc.).

<sup>2</sup> Référé de la Cour des comptes n° 62716 adressé le 27 mars 2012 à la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement.

<sup>3</sup> Cette Trésorerie générale, créée par le décret n° 92-1256 du 2 décembre 1992, est compétente pour procéder au recouvrement des créances spéciales, parmi lesquelles figurent notamment les débits et les amendes prononcées par la Cour des comptes ou la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

Ces dysfonctionnements sont d'autant plus problématiques que le Parlement a adopté, en décembre 2011, **une réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics**<sup>1</sup>. Or, pour que cette réforme, attendue depuis longtemps, puisse produire les effets souhaités, il est absolument nécessaire que les sanctions prononcées par la Cour des comptes soient effectivement recouvrées.

## **2. Le programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État »**

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 (CBCM), de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), de l'Opérateur national de la paye (ONP) ainsi que de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et de la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP).

291,21 millions d'euros en AE et 344,67 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI 2011, pour le programme 221. La dépense exécutée s'est élevée à 329,37 millions d'euros en AE et à 327,44 millions d'euros en CP, soit un **taux de consommation de 113,1 % des CP et de 95,0 % des AE ouverts en LFI**.

**La sur-consommation constatée en AE est principalement imputable à l'action n° 5 « Information financière de l'Etat »<sup>2</sup> (dépassement de 34,8 millions d'euros en AE et de 8,4 millions d'euros en CP) ;** elle résulte de la consommation de reports d'AE et de CP relatifs à des opérations engagées sur des exercices antérieurs. En effet, un report de crédits de 93,06 millions d'euros en AE et de 52,95 millions d'euros en CP a été réalisé au profit du programme. Un tel report a également permis l'annulation de 4,1 millions d'euros (AE=CP) en loi de finances rectificative, ainsi que de 3,3 millions d'euros (AE=CP) par le décret d'avance précité.

Comme pour le programme 156, la performance renseignée par les indicateurs est généralement conforme aux objectifs<sup>3</sup>. Cependant, comme l'a noté la Cour des comptes dans ses analyses de l'exécution du budget, l'indicateur d'avancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP), soit le « Taux de mesures RGPP sur leur trajectoire nominale », pourrait être complété par une **évaluation des économies réalisées**.

---

<sup>1</sup> Cf. article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>2</sup> Cette action supporte notamment les dépenses de fonctionnement de Chorus et de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE).

<sup>3</sup> A l'exception notable du taux d'avancement de la réalisation du pilote de la SI Paye, bien en deçà de la prévision posée en LFI 2011 (43,8 % contre 87,5 %).

### **3. Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière »**

Le programme 218 « Conduite et pilotage des politiques économique et financière » retrace les fonctions de conduite et de pilotage des ministères économiques et financiers. Il s'agit d'activités d'état-major (coordination et pilotage stratégique) et de soutien (expertise, conseil, contrôle), ainsi que d'actions assurant la convergence de politiques ministérielles transversales (ressources humaines, systèmes d'information). La mise en œuvre s'effectue au profit de structures très diverses : cabinets ministériels, secrétariat général, corps d'inspection et de contrôle, service des achats de l'Etat, direction des personnels et de l'adaptation de l'environnement professionnel, direction des affaires juridiques, service de la communication, TRACFIN, agence pour la valorisation du patrimoine immatériel de l'Etat.

En 2011, ce programme a consommé 935,41 millions d'euros en AE et 913,17 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation de 100,9 % des AE et 100,3 % des CP ouverts en LFI.

### **4. Le programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges »**

Le programme 302 retrace les moyens de la **direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)**. 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 personnel.**

En effet, les crédits de titre 2 consommés (1,11 milliard en AE=CP) ont été **supérieurs de 1 % à la prévision, ce qui représente un montant de 10,2 millions d'euros.** Par conséquent, 10,5 millions d'euros ont du être ouverts dans le cadre du décret d'avance précité.

Quoi qu'il en soit, **l'autorisation budgétaire a été respectée** puisqu'ont été consommés 1,60 milliard d'euros en AE et 1,60 milliard d'euros en CP, ce qui représente un taux de consommation de 99,9 % des AE et de 99,3 % des CP prévus initialement.

### **5. Le Programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État »**

Le programme 309 a pour finalité de financer l'**entretien du propriétaire** (entretien et travaux lourds) dans les immeubles principalement composés de bureaux appartenant à l'Etat. Les crédits dédiés à cet effet étaient auparavant hébergés dans les programmes ministériels ; leur regroupement vise notamment à développer la maintenance préventive, source d'économies sur le long terme.

Ce programme a été créé en 2009 sur le modèle de l'ancien programme 722 « Contribution aux dépenses immobilières » (actuel

programme 723) du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »<sup>1</sup> ; ainsi, il comprend des BOP ministériels, et des BOP régionaux sous l'autorité des préfets.

214,87 millions d'euros en AE et 215,16 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI 2011, pour le programme. La dépense exécutée s'est élevée à 191,93 millions d'euros en AE et 176,55 millions d'euros en CP, ce qui représente un taux de consommation de 89,3 % des AE et de 82,1 % des CP.

**Cette situation de sous-consommation des crédits découle du mode de financement spécifique du programme.** Sa dotation est constituée des contributions des administrations occupant des immeubles appartenant à l'Etat, calculées sur la base des loyers budgétaires dont elles sont redevables. Les ressources du programme sont, par conséquent, constantes d'une année à l'autre, alors que les opérations d'entretien des bâtiments de l'Etat s'inscrivent dans une perspective pluriannuelle. Il est donc normal que les montants des crédits et des dépenses puissent se différencier fortement.

## **6. Le programme 148 « Fonction publique »**

Le programme 148 « Fonction publique » retrace les crédits d'intervention de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), soit principalement les subventions aux opérateurs que sont l'École nationale d'administration (ENA) et les Instituts régionaux d'administration (IRA), ainsi que l'action sociale interministérielle.

221,40 millions d'euros en AE et 221,03 millions d'euros en CP étaient prévus au titre du programme en LFI 2011. La dépense exécutée s'est élevée à 193,16 millions d'euros en AE et 207,85 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation de 87,2 % des AE et de 94,0 % des CP.

La sous-consommation des crédits du programme est entièrement imputable à l'**action sociale interministérielle** (prestations interministérielles de nature soit collective - restauration -, soit individuelle - aide à l'installation des personnels, chèques vacances, etc.), dont les déterminants sont difficilement maîtrisables. C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes, dans ses analyses de l'exécution du budget, recommande d'**affiner la prévision des prestations sociales portées par le présent programme.**

---

<sup>1</sup> Cf. *la contribution de vos rapporteurs spéciaux sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».*

## II. MISSION « PROVISIONS »

### A. 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**.

#### 1. 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 étaient placés, en 2011, sous l'autorité du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, et pilotés par la direction du budget.

#### 2. 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.

### **3. Une dénomination impropre**

Depuis plusieurs exercices, la Cour des comptes préconise, dans ses notes d'exécution budgétaire (désormais intitulées « analyses de l'exécution du budget par mission »), le changement de dénomination de la mission, le terme de « provisions » étant emprunté à la comptabilité générale et répondant à une tout autre définition. Elle propose, après avoir consulté la direction du budget, **de l'intituler « crédits non répartis »**, puisque cette non répartition *ex ante* des crédits composant les deux dotations constitue leur seule caractéristique commune.

Une telle modification de l'intitulé de la mission pourrait intervenir en loi de finances, contrairement à celle de la dénomination des dotations, qui nécessiterait une modification de la LOLF.

## ***B. L'EXÉCUTION BUDGETAIRE DE 2011***

La mission « Provisions » se présentait en 2011, 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, 34,07 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

**Vos rapporteurs spéciaux constatent que, hors décrets non publiés, les crédits de la présente mission n'ont pas été consommés sur l'exercice 2011.**

### **1. 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 2011, **d'aucune budgétisation**, signe que tous les crédits de titre 2 avaient pu être répartis *ex ante* sur les programmes des différentes missions.

## **2. Le programme 552 : « Dépenses accidentelles et imprévisibles »**

Sur le programme 552, dotation relative aux dépenses accidentelles et imprévisibles, la LFI pour 2011 a inscrit 34,07 millions d'euros en AE et en CP.

Ces crédits n'ont été utilisés qu'à hauteur de 11,28 millions d'euros 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 » et destinés à couvrir des emplois classés « secret défense ».

**A l'exception de ces dépenses, ouvertes par deux décrets non publiés<sup>1</sup> qui « échappent » au contrôle de la direction du budget, aucun crédit de la présente dotation n'a été consommé, situation inédite depuis la mise en œuvre de la LOLF.**

Dans une certaine mesure, ce phénomène témoigne d'une meilleure anticipation des besoins sur les autres programmes. Mais cette remarque ne vaut que pour les utilisations, parfois irrégulières, dont la dotation a pu faire l'objet au cours d'exercices budgétaires précédents<sup>2</sup>. S'agissant des dépenses résultant d'aléas climatiques et sanitaires *stricto sensu*, l'imprévisibilité reste de mise, et une non consommation en 2011 ne préjuge en rien de l'exécution du prochain exercice.

---

<sup>1</sup> Décrets des 3 mars et 13 septembre 2011.

<sup>2</sup> A titre d'exemple, au cours de l'exercice 2010, 4,5 millions d'euros avaient été prélevés sur la dotation 552 pour dépenses accidentelles et imprévisibles, au profit des missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » et « Economie », afin de répondre à des besoins de crédits de personnels constatés en fin de gestion. (Sénat, rapport n° 674, tome II, 2010-2011, contribution de M. Jean-Pierre Demerliat sur la mission « Provisions »). En 2009, sur la même dotation, un montant de 2,38 millions d'euros (en AE et CP) avait été ouvert au profit du programme « Coordination du travail gouvernemental » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » afin de financer le dispositif de consultation des habitants de l'Île-de-France sur le projet du Grand Paris (Sénat, rapport n° 587, tome II, 2009-2010, contribution de M. Jean-Pierre Demerliat sur la mission « Provisions »).

### III. COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT »

#### A. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT » EN 2011

##### 1. Un compte au service de la modernisation du parc immobilier et du désendettement de l’État

Le compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l’Etat », qui n’avait pas d’équivalent sous le régime de l’ordonnance du 2 janvier 1959<sup>1</sup> et dont la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n’avait pas prévu l’existence, constitue une innovation de la loi de finances rectificative pour 2005 (qui a institué ce compte *a posteriori* pour l’exercice 2005) et de la loi de finances initiale pour 2006. Il constitue notamment le « tableau de suivi » des opérations de cessions immobilières de l’Etat.

L’article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit que « *les comptes d’affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». A cet égard, la nomenclature du compte fait apparaître :

- en **recettes**, le produit des cessions d’immeubles de l’Etat, celui des droits à caractère immobilier<sup>2</sup> 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.

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) *La modernisation du parc immobilier de l’État*

L’article 60 de la loi de finances pour 2010 dispose que ce compte a pour finalité de retracer les opérations « *concourant à une **gestion performante du parc immobilier de l’Etat*** » ; les crédits dédiés sont regroupés dans le **programme 723 « Contribution aux dépenses**

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2-59 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

<sup>2</sup> Il s’agit des droits à percevoir des loyers et des redevances ou encore les produits de droits réels cédés à un tiers.

**immobilières** ». Il partage cette vocation avec le programme 309 « Entretien du patrimoine immobilier de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui finance les travaux du propriétaire (entretien et travaux lourds) incombant à l'Etat, et les programmes supports du budget général, propres à chaque ministère. Dès lors, la spécificité du compte d'affectation spéciale réside dans le fait qu'il doit, en principe, **accompagner la restructuration du parc immobilier** afin d'en abaisser le coût, et ce tant par le **financement d'opérations appropriées** que par la mise en place d'une **incitation aux administrations à gérer efficacement leurs dépenses immobilières**.

A titre indicatif, **l'évaluation du patrimoine immobilier de l'Etat dépasse 110 milliards d'euros**. En effet, la valeur du parc immobilier inscrit au bilan de l'Etat de 2010 était de 66,4 milliards d'euros, alors que la valorisation des biens contrôlés par ses opérateurs s'élevait à 54,5 milliards d'euros au 31 décembre 2011.

*b) Une contribution au désendettement de l'Etat au périmètre limité*

Le compte enregistre également la part du produit des cessions immobilières destinée à la réduction de la dette publique, à travers le **programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat »**.

En effet, à l'initiative de Nicole Bricq, alors rapporteure spéciale du présent compte d'affectation spéciale, la loi de finances initiale pour 2009 a fixé le principe selon lequel **le produit des cessions immobilières de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %**. La loi de finances initiale 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 au désendettement de l'Etat 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**<sup>1,2</sup>. Les **établissements d'enseignement supérieur** ayant demandé à bénéficier de la dévolution de leur patrimoine immobilier ou ceux situés dans le périmètre de l'opération nationale d'aménagement du plateau de Saclay ne contribuent pas, non plus, au désendettement. De même, les produits de cessions des **immeubles occupés par la direction générale de l'aviation civile** (DGAC) sont affectés au désendettement du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Qu'il s'agisse ou non de biens affectés au ministère des affaires étrangères.

## 2. Le dépassement du produit des cessions immobilières initialement prévu doit être relativisé

a) *La reprise des cessions immobilières en 2011 a permis une augmentation des ressources du compte*

(1) Le produit des cessions a représenté 97 % des ressources du compte

Il était initialement prévu que le compte d'affectation spéciale soit financé par le seul **produit des cessions immobilières**. Toutefois, les lois de finances initiales pour 2007 et 2010 ont ajouté à ses ressources les **fonds de concours** et les **droits à caractère immobilier** attachés aux immeubles de l'Etat.

En tout état de cause, le produit des cessions immobilières représente, en 2011, **97 % des ressources du compte**. En effet, ces ressources se sont élevées, au total, à **615,7 millions d'euros**, alors que les produits de cession atteignaient **597,7 millions d'euros**.

(2) Un produit des cessions immobilières porté par des ventes exceptionnelles

En 2011, **le produit des cessions immobilières est de 19 % supérieur à celui constaté en 2010**, soit 502 millions d'euros. Cette progression s'explique principalement par la réalisation de ventes exceptionnelles au cours de l'exercice. Ainsi, **trois opérations réalisées par le ministère des affaires étrangères ont représenté un montant de 100,8 millions d'euros** ; un premier ensemble a été vendu à Hong Kong pour 52,2 millions d'euros, un second pour 31,1 millions d'euros à Bangkok et un dernier pour 17,5 millions d'euros à Beyrouth.

### Produits des cessions immobilières de l'Etat

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Réalisations</b>	634	798	820	395	475	502	597,7
<b>Prévisions</b>	600	439	500	600	1 400	900	400
<b>Rapport réalisations/prévisions</b>	+ 6 %	+ 82 %	+ 64 %	- 34 %	- 66 %	- 44 %	+ 49 %

Source : d'après les données des RAP successifs du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

En outre, trois ministères ont réalisé individuellement plus de 10 % du total des cessions de l'exercice ; il s'agit du ministère des affaires étrangères (20,9 %), du ministère de la défense (15,3 %) et du ministère de l'écologie (10,5 %). Les opérations effectuées par ces ministères ont, par conséquent, représenté 46,7 % du montant des cessions.

*b) Une réalisation supérieure de 49 % aux prévisions à relativiser*

**Pour la première fois depuis 2008, le produit des cessions immobilières est supérieur aux prévisions initiales.** Il faut effectivement souligner que les réalisations ont été inférieures aux prévisions de 34 % en 2008, de 66 % en 2010 et de 44 % en 2010<sup>1</sup>.

En 2011, le produit des cessions a excédé de 49 % les prévisions initiales. Toutefois, il est nécessaire de rappeler que **la cible figurant en loi de finances initiale a été réduite de 900 à 400 millions d'euros entre 2010 et 2011**, soit une baisse d'environ 56 %, ce qui conduit à **relativiser le dépassement des prévisions au cours de l'exercice 2011.**

Nonobstant, il ne faut pas occulter la bonne performance réalisée en matière de cessions d'actifs immobiliers en 2011. En effet, les ressources du compte étaient élevées en 2011 sans pour autant que celui-ci ait bénéficié de recettes exceptionnelles, contrairement à l'exercice 2009. Le compte avait alors reçu la soulte de la Société nationale immobilière (SNI)<sup>2</sup>.

## **B. ANALYSE PAR PROGRAMME**

### **1. Le programme 721 « contribution au désendettement de l'État »**

*a) Une reprise des cessions qui bénéficie au désendettement de l'État...*

La hausse du produit des cessions immobilières constatée en 2011 a permis de relever le niveau de la contribution au désendettement de l'Etat, qui est passé de **50,5 millions d'euros en 2010 à 62,5 millions d'euros en 2011**, soit une **progression de 24 %**.

Le rapport annuel de performances indique que le montant exécuté sur le programme 721 ne s'élève qu'à **56,5 millions d'euros**. La différence entre le montant exécuté et celui de la contribution résulte, selon ce même document, « *du fait que la partie de la contribution au désendettement relative aux produits de cessions 2010 encaissés au dernier trimestre de l'année a été versée en 2011 et que, a contrario, la contribution au désendettement des produits de cessions encaissés au dernier trimestre de l'année 2011 n'est versée que début 2012* »<sup>3</sup>. Par suite, le montant exécuté en 2011 comprenait le solde de la contribution due au titre de l'exercice 2010, pour un montant

---

<sup>1</sup> Cf. tableau supra.

<sup>2</sup> Cette soulte, d'un montant de 215 millions d'euros, a été versée par la SNI à l'Etat sur le fondement d'un bail concernant le parc de logements domaniaux occupés par le personnel du ministère de la défense pour une durée de dix ans. A cette soulte s'ajoutait également le remboursement de l'avance sur travaux payée par le ministère de la défense, pour un montant de 6,3 millions d'euros. **Le compte d'affectation a donc reçu un montant total de 221,3 millions d'euros en 2009 en provenance de la SNI.**

<sup>3</sup> A titre d'exemple, la totalité du produit de cession n'avait pas été comptabilisée en 2011 pour la vente de locaux du ministère de l'éducation nationale situés à Montrouge : seuls 2,7 millions d'euros avaient été comptabilisés pour un prix de vente de 27,1 millions d'euros.

de **15,8 millions d'euros**, et la contribution de toutes les ventes immobilières encaissées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 septembre 2011, soit un montant de **40,6 millions d'euros**.

b) *...d'une manière encore limitée*

Ainsi, **la contribution au désendettement de l'Etat s'est élevée à 10,45 % du montant des cessions en 2011**. Comme cela a été indiqué précédemment, la loi de finances initiale pour 2009 a fixé le principe selon lequel les produits des cessions immobilières de l'Etat sont affectés à son désendettement à hauteur d'un **minimum de 15 %**<sup>1</sup>.

#### **Contribution au désendettement de l'Etat des produits de cessions immobilières**

*(en millions d'euros)*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Produits de cessions</b>	634,6	798,9	820,8	395,2	475,0	502,0	597,7
<b>Part de ces produits affectée au désendettement</b>	100,0 <i>15,7 %</i>	120,8 <i>15,1 %</i>	131,7 <i>16 %</i>	61,8 <i>15,6 %</i>	22,8 <i>4,8 %</i>	50,5 <i>10 %</i>	62,46 <i>10,45 %</i>

Source : d'après les données des RAP successifs du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Par conséquent, **la contribution effective des cessions au désendettement de l'Etat est près de cinq points inférieure à son niveau cible**. Cela s'explique par le fait que, jusqu'au 31 décembre 2014, les produits de cessions des immeubles mis à disposition du **ministère de la défense** et de ceux situés **à l'étranger** ne contribuent pas au désendettement de l'Etat. Or, parmi les cessions les plus significatives de l'année 2011 (dont le prix de vente est supérieur à 5 millions d'euros)<sup>2</sup>, **40 % ont concerné des biens situés à l'étranger ou affectés au ministère de la défense**.

La **contribution des cessions au désendettement de l'Etat reste stable par rapport à l'exercice 2010 (10 %)**.

## **2. Le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières »**

a) *Le montant des dépenses immobilières financées par le produit des cessions...*

Le programme 723 supporte **les dépenses à caractère immobilier financées au moyen des produits de cessions immobilières de l'Etat**.

A ce titre, afin d'inciter les ministères à la cession d'actifs immobiliers, ces derniers bénéficient d'un « retour » sur les montants cédés.

<sup>1</sup> La loi de finances initiale pour 2011 a porté ce taux à 20 % pour l'année 2012, à 25 % pour l'année 2013 et à 30 % pour l'année 2014.

<sup>2</sup> Ces cessions ont été au nombre de 16 et représentent un total de 249,9 millions d'euros.

Le taux de retour est de 65 % ; mais il est porté à 85 % pour les projets immobiliers locaux (PIL), dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale (RéATE), et à 100 % pour les biens du ministère de la défense et ceux localisés à l'étranger.

Les montants restants après déduction des sommes affectées au désendettement de l'Etat viennent abonder une réserve destinée à financer les projets interministériels ou à aider les ministères dépourvus de biens immobiliers.

*b) ...a excédé les prévisions*

La loi de finances pour 2011 prévoyait d'affecter 340 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP). Néanmoins, le montant des CP effectivement consommés a excédé les sommes initialement prévues pour atteindre 365,6 millions d'euros, soit **une sur-consommation de 7,5 %**.

Cette situation est imputable au fait que la prévision de dépense a été abaissée (de 870 à 340 millions d'euros entre 2010 et 2011) en même temps que la prévision de recettes (de 900 à 400 millions d'euros). Dès lors, **le dépassement du montant des produits de cessions initialement prévu en 2011 (de 49 %) explique que l'autorisation budgétaire ait été débordée.**

**Crédits votés, ouverts et consommés en 2011**

*(en euros)*

Prog.	Crédits votés en LFI 2011		Crédits ouverts en 2011		Crédits consommés en 2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
723	340 000 000	340 000 000	583 537 745	740 698 998	312 598 366	365 633 612

Source : d'après les données du RAP 2011 de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

*c) Les principales opérations immobilières réalisées en 2011*

Dans le cadre de l'**acquisition d'un immeuble en l'état futur d'achèvement situé à Ivry-sur-Seine** dans le Val-de-Marne, les ministères économiques et financiers ont versé, en 2011, 51,7 millions d'euros en AE et 38,8 millions d'euros en CP.

Le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement a poursuivi la mise en œuvre de plusieurs opérations de grande envergure, dont le **financement d'un pôle scientifique et technique (PST) à Marne-la-Vallée** en Seine-et-Marne pour un montant de 38,6 millions d'euros en CP, et le **rapprochement des sièges de l'Institut géographique national (IGN) et de Météo France à Saint-Mandé** dans le Val-de-Marne pour 33 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP.

L'opération de **rénovation du site de l'avenue Duquesne** à Paris, qui abrite le pôle « Santé » de l'administration centrale du ministère du travail, de

l'emploi et de la santé, a fait l'objet du versement d'une nouvelle tranche de 33 millions d'euros en CP.

Enfin, les opérations lancées dans le cadre de la **réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE)** ont consommé 104,9 millions d'euros en AE et 59,3 millions d'euros en CP au titre de l'exercice 2011.

*d) Une mesure de la performance encore restreinte en 2011*

**Lors de l'exercice 2011, seul le programme 723 disposait d'indicateurs de performance**, au nombre de deux.

Tout d'abord, l'exercice 2011 a été marqué par une nette amélioration du « **Pourcentage du nombre d'immeubles vendus par rapport au nombre d'immeubles recensés sur le programme national des cessions de l'année** », qui est passé de 42 % en 2010 à **50,8 % en 2011** pour une cible de 50 %. Favorisé par le **dynamisme du marché immobilier en 2011**, ce résultat s'explique également par le fait que **de nombreuses transactions ont été réalisées avec des collectivités territoriales**, ce qui permet un aboutissement plus rapide. En outre, la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale (RéATE) a accéléré les programmes de cessions.

Ensuite, l'« **écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 millions d'euros** » s'est réduit, révélant une amélioration dans la qualité des évaluations domaniales fournies par France Domaine. Celui-ci **s'établit à 1,1**, ce qui est conforme à la cible arrêtée en loi de finances initiale, alors qu'il était de 1,21 en 2010. Toutefois, il est nécessaire de noter que cet écart est de 1,15 si sont écartées les cessions s'effectuant obligatoirement au prix de l'évaluation domaniale (ventes aux collectivités territoriales, notamment).

Ces résultats ne doivent néanmoins pas faire perdre de vue que **les indicateurs disponibles ne fournissent qu'une mesure extrêmement parcellaire de la performance** du compte d'affectation spéciale.

Il y a lieu d'espérer que les modifications intervenues dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2012 permettront de combler ces lacunes. Ainsi le **programme 721 « Contribution au désendettement de l'Etat » est-il désormais doté d'indicateurs de performance**. En outre, la loi de finances précitée a créé un **document de politique transversale (DPT)** portant sur la politique immobilière de l'Etat qui devrait permettre une analyse consolidée de cette dernière.

## MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION »

### M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial

<b>I. UNE MISSION AUX DÉPENSES CONTRAINTES, DYNAMIQUES ET INSUFFISAMMENT ORIENTÉES VERS LA PERFORMANCE.....</b>	<b>256</b>
A. LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » : ARCHITECTURE ET PERTINENCE.....	256
B. L'AUGMENTATION CONTINUE DES CRÉDITS EN EXÉCUTION .....	256
C. PERFORMANCE ET PILOTAGE : UNE STRATÉGIE ENCORE PERFECTIBLE .....	258
<b>II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME.....</b>	<b>260</b>
A. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE » FACE À UNE AUGMENTATION EXPONENTIELLE DES DÉPENSES.....	260
1. <i>Une sous-budgétisation du programme 303 liée à une sous-évaluation des dépenses d'asile.....</i>	<i>260</i>
2. <i>Une prévisibilité encore limitée des dépenses des centres de rétention administrative et des dépenses de soutien .....</i>	<i>262</i>
3. <i>Une performance, principalement liée au délai de traitement des demandes d'asile, encore améliorable.....</i>	<i>263</i>
B. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE ».....	264
1. <i>Un programme d'intervention sous-consommé .....</i>	<i>264</i>
2. <i>L'OFII : un opérateur dont la gestion des effectifs doit être redressée.....</i>	<i>264</i>

## I. UNE MISSION AUX DÉPENSES CONTRAINTES, DYNAMIQUES ET INSUFFISAMMENT ORIENTÉES VERS LA PERFORMANCE

### A. LA MISSION « IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION » : ARCHITECTURE ET PERTINENCE

La mission « Immigration, asile et intégration » a été créée par la loi de finances pour 2008 suite à la création en 2007 d'un ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement. Ce ministère a été supprimé en novembre 2010 et le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration (SGII) a été rattaché au ministère de l'intérieur. La disparition du ministère n'a pas eu d'effet sur l'architecture de la mission, dont le périmètre n'a pas été modifié par rapport à 2010.

La mission comprend deux programmes :

- le **programme 303 « Immigration et asile »**, qui concentre **l'essentiel des crédits de la mission (640 millions d'euros en exécution 2011, soit 89 % de la mission)**, vise à assurer la maîtrise des flux migratoires et garantir l'exercice du droit d'asile ;

- le **programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française »**, qui représente un volume de dépenses plus réduit (77 millions d'euros, soit 11 % de la mission), assure le financement de l'intégration des étrangers et des procédures d'accès à la nationalité française.

La disparition du ministère de l'immigration aurait pu conduire à s'interroger sur le **maintien d'une mission spécifiquement dédiée à la politique d'immigration**, d'autant plus que les programmes 303 et 104 entretiennent, d'ailleurs, des liens importants avec **d'autres missions**, notamment le logement, la solidarité ou l'aide publique au développement.

Ainsi que le relève la Cour des comptes dans l'analyse sur l'exécution budgétaire, **la mise en place de l'application CHORUS** a cependant rigidifié cette architecture. Elle conforte en effet le SGII dans son rôle de gestion des trois programmes 303, 104 et 301 « Développement solidaire et migrations » de la mission « Aide publique au développement ».

Dans ce cadre, votre rapporteur spécial se félicite que la nouvelle maquette du budget général présenté en juillet 2012 conserve la mission « Immigration » dans son périmètre antérieur. Ce maintien permettra d'assurer un suivi pérenne de la politique d'immigration, dont la mission budgétaire, depuis cinq ans, a illustré la cohérence.

### B. L'AUGMENTATION CONTINUE DES CRÉDITS EN EXÉCUTION

L'exécution 2011 se caractérise, comme les années précédentes, par une **forte augmentation des dépenses de la mission**. En effet, les crédits consommés sont passés, entre 2010 et 2011, de 683,1 millions d'euros à 724,8 millions d'euros en AE (+6,1 %) et de 677,9 millions d'euros

à 723,8 millions d'euros en CP (+6,8 %). Comme le montre le tableau suivant, **la hausse est le fait du programme 303**, les crédits du programme 104 ayant sensiblement diminué entre 2010 et 2011 :

**Évolution des crédits consommés de la mission « Immigration, asile et intégration »**

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Total de la mission</b>	599,0	583,8	588,6	588,4	683,1	677,9	724,8	723,8
<b>Programme 104</b>	143,3	142,1	76,5	75,8	87,4	87,2	78,1	77,4
<b>Programme 303</b>	455,7	441,7	512,0	512,7	595,7	590,7	646,7	646,3
<i>Taux de croissance annuelle (303)</i>	-	-	+12,5 %	+16,0 %	+16,3 %	+15,2 %	+8,7 %	+9,4 %

Source : rapports annuels de performances

Du fait de cette augmentation continue, le budget de la mission **excède le plafond de la programmation triennale 2009-2011 de plus de 20 %**. Il excède également, dès la première année d'exécution, le plafond du budget triennal 2011-2013, de 28,5 % en AE et de 28,8 % en CP.

L'augmentation des dépenses, qui s'explique essentiellement par le dynamisme des dépenses liées à l'asile, est principalement le fait de deux dispositifs :

- **l'hébergement d'urgence**, qui est destiné aux demandeurs d'asile ne pouvant être accueillis dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), faute de places suffisantes ou à défaut de remplir les conditions d'accès ;

- **l'allocation temporaire d'attente (ATA)**, qui est versée par Pôle Emploi, pour le compte de l'État, aux demandeurs d'asile en attente d'une place en CADA pendant la durée d'instruction de leur demande.

Le coût de l'hébergement d'urgence est ainsi passé de 110,2 millions d'euros en 2010 à 134,3 millions d'euros en 2011. Celui de l'ATA est passé de 105 millions d'euros à 157,8 millions d'euros. Cette hausse s'explique par trois éléments :

- **l'augmentation du nombre de demandes d'asile, de 8,2 % en 2011** par rapport à 2010, pour atteindre 57 113 demandes ;

- **les délais de traitement des demandes d'asile**, qui se sont allongés devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), passant de 145 à 174 jours entre 2010 et 2011, malgré une amélioration sur le flux entrant ;

- **le nombre limité de places offertes dans le parc de droit commun des CADA**, qui n'a pas augmenté entre 2010 et 2011 (21 689 places).

### ***C. PERFORMANCE ET PILOTAGE : UNE STRATÉGIE ENCORE PERFECTIBLE***

Le secrétaire général à l'immigration et à l'intégration est responsable du pilotage de la mission. La difficulté de sa tâche est double.

D'une part, il met en œuvre des dépenses dont la **rigidité** est importante, en particulier en matière d'asile. Comme le souligne la Cour des comptes, les dépenses d'intervention, dépenses de guichet (ATA) ou indexées sur une évolution exogène (CADA, hébergement d'urgence) représentent 72 % des crédits de la mission.

Dans ce cadre, le pilotage de la performance de la mission pose d'abord la question de la **maîtrise des coûts journaliers des dépenses d'intervention** qui représentent la majorité des crédits de la mission. A l'exception de l'ATA, allocation dont le montant est indépendant de la gestion, il s'agit de places d'hébergement sous différentes formes. Or, leur coût est très hétérogène selon les formules d'hébergement, comme le montre le tableau ci-après. Surtout, le mode d'hébergement ne fait pas l'objet d'un pilotage sur la base des coûts unitaires, le coût étant calculé *a posteriori* sur la base des dépenses constatées.

Si le rapport annuel de performance rappelle qu'un référentiel des coûts a été établi pour l'hébergement en CADA, il convient d'effectuer ce travail pour les autres parcs. En particulier, la démarche de contractualisation engagée, en 2012, pour les places en hébergement d'urgence doit donner lieu à une harmonisation des coûts pour garantir la maîtrise de la dépense.

Par ailleurs, si cette problématique concerne essentiellement les dépenses liées à l'asile, une démarche de maîtrise des coûts unitaires doit également être instaurée pour les places en centre de rétention administrative pour les étrangers en situation irrégulière (coût unitaire de 36,7 euros en 2011) et pour les places en centre provisoire d'hébergement des réfugiés pour les réfugiés, financées par le programme 104 (coût unitaire de 31,6 euros en 2011).

### Coûts journaliers des dispositifs d'hébergement et d'accueil des étrangers

(en euros par jour)

	<i>Allocation temporaire d'attente</i>	Place en CADA	Place d'hébergement d'urgence
Coût unitaire moyen	10,83	25,13	17,6 (1)

(1) Estimation du coût moyen pour les places d'hébergement d'urgence dans les services déconcentrés.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances et les réponses au questionnaire budgétaire 2011

D'autre part, **le SGII ne dispose pas d'une administration dédiée** mais doit coordonner un ensemble hétérogène d'intervenants nombreux (police, gendarmerie, préfecture, postes consulaires, DIRECCTE, DRJSCS, opérateurs, associations, etc.). De ce fait, l'enjeu, pour les objectifs et les indicateurs définis par la mission, est de véritablement refléter la performance des services et non des évolutions contraintes, extérieures aux services ou aux objectifs en matière d'immigration, que le SGII est la seule administration à porter en propre.

De ce point de vue, **les deux indicateurs les plus représentatifs de la mission sont satisfaisants**. S'agissant de l'indicateur relatif au délai d'examen d'une demande d'asile par l'Ofpra, il présente l'avantage de s'attacher à une question de performance administrative qui est au cœur du problème de l'augmentation des dépenses de la mission. L'augmentation du délai, de 145 jours à 174 jours entre 2010 et 2011, montre que la stratégie de renforcement des moyens de l'Ofpra n'a pas encore porté les fruits escomptés.

Le second indicateur de la mission, relatif à la proportion d'étrangers bénéficiaires d'une formation linguistique qui obtiennent le diplôme initiale de langue française (DILF), constitue également un indicateur pertinent de performance ; ses résultats, en 2011, indiquent une progression significative, puisque la proportion passe de 60,6 % à 64,8 %.

Cependant, certains indicateurs des programmes ne sont pas optimaux. En particulier, sur le programme 303, votre commission des finances rejoint l'analyse de la Cour des comptes, qui estime que **les indicateurs relatifs à la lutte contre l'immigration irrégulière**, qui s'attachent au nombre d'infractions et d'interpellations, « *reflètent davantage l'activité des services de police que leur efficacité* ». Par ailleurs, la Cour considère que « *le pilotage des services considérés et des opérateurs par le SGII n'est pas assis sur des critères de performance mais plus fondé sur un suivi ex post* ». Cette analyse doit également s'appliquer à la gestion des places d'hébergement et au suivi des associations recevant des subventions.

## II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME

### *A. LE PROGRAMME 303 « IMMIGRATION ET ASILE » FACE À UNE AUGMENTATION EXPONENTIELLE DES DÉPENSES*

#### **1. Une sous-budgétisation du programme 303 liée à une sous-évaluation des dépenses d'asile**

Le programme 303 rassemble, avec 646 millions d'euros consommés en 2011, 89 % des crédits de la mission. Il poursuit deux objectifs distincts : garantir l'exercice du droit d'asile, d'une part, et maîtriser les flux migratoires par l'encadrement de l'immigration régulière et la lutte contre l'immigration irrégulière, d'autre part.

L'essentiel des crédits est porté par l'action n° 2 « **Garantie du droit d'asile** », qui finance principalement, outre la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'Ofpra :

- **les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)**, qui représentent une capacité de 21 689 places en 2011 ;

- **l'hébergement d'urgence**, qui a représenté environ 22 000 places financées en 2011, contre une prévision initiale de 7 365 places ;

- **l'allocation temporaire d'attente (ATA)**, qui a été versée, en moyenne, à 37 000 bénéficiaires par mois, contre une prévision initiale de 13 400.

Comme les années précédentes, l'exécution 2011 est marquée par un **dépassement très important des crédits autorisés en loi de finances initiale pour 2011**. Les montants votés à l'automne 2011 étaient identiques aux dotations de la loi de finances pour 2010, qui s'étaient déjà révélées largement insuffisantes en 2010. Ce dérapage est essentiellement le fait des deux dispositifs d'asile complémentaires aux CADA : l'hébergement d'urgence, qui dépasse de près de 95 millions la prévision budgétaire, et l'ATA, qui la dépasse de plus de 103 millions.

L'écart avec la dotation prévue en loi de finances initiale se justifie d'autant moins que **cette dotation budgétaire initiale n'a pas tenu compte de l'exécution 2010, qui avait pourtant montré l'insuffisance des crédits alloués**. Votre commission des finances avait alors souligné que « *dans le présent projet de loi de finances, comme chaque année, les flux de demandeurs d'asile sont excessivement sous-évalués pour l'élaboration de l'enveloppe de la mission* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 111 (2010-2011) fait par Pierre Bernard-Reymond sur le projet de loi de finances pour 2011, annexe 15, déposé le 18 novembre 2010.

**Exécution de l'action n° 2 « Asile » du programme 303**

(en millions d'euros)

	Subvention à l'Ofpra	CADA	Allocation temporaire d'attente (ATA)	Hébergement d'urgence
Exécution 2010	32,4	202,3	105,0	110,2
Prévisions LFI 2011	34,5	199,0	54,0	40,0
Exécution 2011	34,7	198,5	157,8	134,3
Écart d'exécution (exécution – prévision)	0,2	-0,5	103,8	94,3
Consommation / prévision	100,6 %	99,7 %	192,3 %	235,8 %

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

La Cour des comptes, dans la note d'exécution budgétaire 2011 précitée, considère que les hypothèses de demandes d'asile et d'évolutions des capacités d'accueil et de traitement des demandes, formulées dans la loi de finances initiale pour 2011, étaient « *irréalistes* »: « *Quand bien même la demande d'asile nouvelle, en 2011, serait restée stable par rapport à 2010, hypothèse qui était improbable (...), la seule inertie des dépenses liées à la présence des demandeurs d'asile entrés en France en 2010 aurait dû conduire à prévoir un niveau de dépenses, en 2011, au moins équivalent à celui de l'année précédente* ». De ce fait, elle estime que le budget était « *insincère* » et recommande, une nouvelle fois, de « *mettre fin à la sous-évaluation récurrente des crédits nécessaires aux dépenses d'asile* ».

**Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a également émis un avis réservé sur le BOP « Asile » du programme 303, du fait des risques budgétaires concernant le financement de l'ATA.**

Il convient cependant de rappeler que **la loi de finances pour 2012 a procédé, enfin, à un rebasage des dotations budgétaires.** Ainsi, les crédits alloués à l'hébergement d'urgence sont passés de 40,1 millions d'euros à 90,9 millions d'euros dans la loi de finances pour 2012 ; ceux alloués à l'ATA passent de 54 millions d'euros à 89,5 millions d'euros. Si cet effort de sincérité budgétaire doit être reconnu, l'exécution 2011 tend à confirmer la position de votre commission des finances lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, à savoir que **les crédits alloués resteront insuffisants en gestion.**

L'écart entre la prévision et l'exécution a été compensé par **d'importants mouvements de crédits au profit du programme 303 :**

- environ 73 millions d'euros par décret d'avance et arrêtés de report de crédits ;

- 111 millions d'euros par les lois de finances rectificatives de juillet et de décembre 2011.

Comme le note la Cour des comptes, « *en fin d'année, toutes les ressources disponibles du programme, hors fonds de concours, ont été mobilisées afin de régler en totalité les besoins de l'asile, en particulier ceux liés au paiement de l'ATA* ». Les efforts en fin de gestion pour mobiliser les crédits vers l'ATA a permis d'éviter que ne se reproduise, comme en 2010, la création d'une dette de l'État à l'égard de Pôle Emploi.

Au total, **ce sont 191,3 millions d'euros en AE et 172 millions d'euros en CP qui ont été ouverts sur le programme 303 en cours de gestion**. Entre la prévision initiale et la gestion effective, les crédits ont ainsi été portés de 490,9 millions d'euros à 682,2 millions en AE, et de 488,6 millions d'euros à 660,6 millions en CP.

## **2. Une prévisibilité encore limitée des dépenses des centres de rétention administrative et des dépenses de soutien**

**Les crédits destinés aux centres de rétention administrative (CRA) n'ont pas pu être tous consommés car le dispositif n'a pas fonctionné à pleine capacité**, suite aux incendies des CRA de Marseille et de Lyon et aux retards dans l'ouverture de certains CRA, comme celui du Mesnil-Amelot. Par ailleurs, en matière d'investissement, la mise en œuvre de certains projets, notamment la **construction du CRA de Mayotte**, n'a pas requis, durant l'exécution budgétaire, les AE et les CP initialement prévus.

Dans ce contexte, l'action n° 3 « Lutte contre l'immigration irrégulière » se caractérise en 2011 par une importante sous-consommation par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale : seuls 61,1 millions d'euros ont été consommés sur un total de 92,7 millions ouverts en LFI.

L'action n° 4 « Soutien », qui regroupe les dépenses de l'administration support, est également marquée par une sous-consommation par rapport à la dotation initiale, puisque seuls 52,9 millions d'euros ont été consommés sur les 72,5 millions prévus initialement. Outre certaines erreurs d'imputation, cette sous-consommation est liée aux **retards dans la mise en place de l'application de gestion des dossiers de ressortissants étrangers en France (AGEDREF2)** et aux conséquences de la mise en place de CHORUS. Concernant **les dépenses de personnel**, il convient de noter que la sous-consommation des crédits (35,7 millions d'euros consommés sur les 39,9 millions d'euros prévus) et du plafond d'emploi (564 ETPT consommés sur les 612 ETPT prévus) s'explique notamment par l'évolution de l'architecture gouvernementale et, partant, de la **disparition du cabinet du ministre**.

### **3. Une performance, principalement liée au délai de traitement des demandes d'asile, encore améliorable**

Le coût de l'ensemble du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile est largement **tributaire des conditions de fonctionnement, en particulier, des délais de traitement des demandes**, devant l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) et devant la Cour nationale du droit d'asile en deuxième instance. En effet, les places en CADA, l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente sont destinées aux demandeurs d'asile dont la demande n'a pas encore fait l'objet d'une décision définitive.

C'est pourquoi une attention particulière a été portée dans la loi de finances pour 2011 aux **moyens de l'Ofpra** qui, contrairement aux deux autres opérateurs de la mission (Office français de l'immigration et de l'intégration et Cité nationale de l'histoire de l'immigration), a bénéficié d'une **augmentation de ses crédits** et d'un **relèvement de son plafond d'emploi**. Le plafond d'emploi, qui était de 412 ETPT en 2010, a été relevé à 442 ETPT par la loi de finances initiale, puis 452 en loi de finances rectificative. Plus de 30 personnes ont été recrutées en 2011 par l'Ofpra.

Cependant, cette politique de recrutement, qui devra être poursuivie, **produit ses effets avec retard**, du fait des délais de formation des agents. L'on constate ainsi une baisse significative des résultats sur l'indicateur 3.1, relatif au délai d'examen d'une demande d'asile par l'Office, qui est, d'ailleurs, de nature à expliquer une partie du dérapage des dépenses d'asile mentionné ci-dessus. En effet, **le délai de traitement d'un dossier est passé de 145 jours à 174 jours**, tandis que le nombre de dossiers traités dans l'année par ETPT diminue de 390 à 374, signalant une légère **baisse de la productivité des agents instructeurs**. Dans l'analyse sur l'exécution budgétaire précitée, la Cour des comptes formule ainsi une nouvelle recommandation, qui vise à « *augmenter encore les efforts de recrutement exceptionnels en faveur de l'Ofpra et de la CNDA* ».

S'agissant de l'indicateur 2.1, qui retrace l'évolution du pourcentage des demandeurs d'asile hébergés en CADA, les résultats en 2011 indiquent une forte progression : 38,5 % des demandeurs d'asile sont hébergés en CADA, contre 31,4 % en 2010. Cette hausse s'explique par la diminution du délai de traitement des recours devant la CNDA (-45 jours). Il convient de rappeler que les crédits relatifs à la CNDA ne sont pas rattachés à la présente mission, mais au programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives ».

## **B. LE PROGRAMME 104 « INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE »**

### **1. Un programme d'intervention sous-consommé**

Le programme 104 assure le financement de la politique d'intégration des étrangers et des procédures d'accès à la nationalité. Il s'agit essentiellement de financer les actions d'intégration, en particulier linguistiques, des étrangers en situation régulière autorisés à séjourner en France pour une durée supérieure à un an.

Du point de vue du périmètre, le programme 104 a connu deux évolutions notables :

- la **disparition d'une action** (action n° 13 « Aide au retour et à la réinsertion »), qui n'avait disposé d'aucun crédits déjà en 2010 ;

- la **création d'une action n° 15 « Action d'intégration des réfugiés »**, dans l'objectif de mieux identifier les actions spécifiques en faveur des réfugiés.

**La moitié des crédits du programme correspond à l'action n° 12 « Actions d'intégration des étrangers en situation régulière »**, qui comprend, outre la subvention de l'État à la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) pour 2,8 millions d'euros, les subventions à des associations intervenant en matière de formation linguistique, d'intégration économique ou gestionnaires de foyers de travailleurs migrants. L'exécution 2011, sur cette action, se caractérise par une **sous-consommation des crédits**, avec un taux d'exécution d'environ 91 %, qui s'explique, d'après le rapport annuel de performances, par le caractère « variable », d'une année sur l'autre, d'une gestion par appels à projets nationaux ou régionaux.

La nouvelle action n° 15 finance principalement les centres provisoires d'hébergement des réfugiés (CPH), pour 12,7 millions d'euros, et des subventions aux associations, pour 2,2 millions d'euros. Ces financements étaient auparavant contenus dans l'action n° 12.

### **2. L'OFII : un opérateur dont la gestion des effectifs doit être redressée**

**L'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)** est chargé du dispositif d'accueil des migrants, en particulier de l'organisation et du financement des **actions de formation, notamment linguistique**. Ces formations sont prescrites dans le cadre d'un contrat d'accueil et d'intégration (CAI), signé par le nouvel arrivant. Cependant, l'OFII finance également des formations à destination, plus largement, des personnes immigrées (femmes, demandeurs d'emploi, postulants à la nationalité française). L'objectif est, généralement, l'obtention du diplôme initial de langue française (DILF) ou, depuis 2011, du diplôme élémentaire de langue française (DELFF), de niveau plus élevé.

Le financement de l'OFII est assuré par une subvention de l'État, inscrite à l'action n° 11 « Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique » du programme 104. La **subvention s'est élevée, en exécution 2011, à 13,9 millions d'euros**, légèrement en deçà de la prévision en loi de finances initiale (14,4 millions d'euros).

Il convient de rappeler que la subvention de l'État ne représente qu'une partie des ressources de l'OFII, qui dispose également de financements européens, de ressources fiscales affectées et de ressources propres. Au total, le budget de l'OFII s'est élevé en 2011 à **172,5 millions d'euros**.

**Le plafond d'emploi de l'OFII, qui a été fixé à 835 ETPT par la loi de finances pour 2011, a été dépassé de 15 ETPT en exécution.** Selon la direction du budget, citée par la Cour des comptes, *« malgré les alertes et rappels de la direction du budget (...), l'OFII n'a pas pris les mesures ad hoc pour corriger la trajectoire de dépassement qui était pourtant identifiée dès l'été 2011. »*

Il est d'autant plus nécessaire de prendre des **mesures de redressement** que la loi de finances pour 2012 a une nouvelle fois réduit le plafond d'emplois de l'opérateur, à 820 ETPT. Ce sont donc 30 ETPT qui devront être supprimés sur l'exécution 2012. Ce redressement, en matière de gestion des effectifs, est la première mission qui revient au nouveau directeur général de l'OFII, qui doit être désigné à l'été 2012.

Dans ce contexte, votre rapporteur spécial a, en application de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, effectué un **contrôle** sur pièce et sur place en 2012 sur le fonctionnement de l'OFII. L'objet de ce contrôle est d'évaluer la gestion des effectifs par l'Office et de proposer des pistes pour améliorer l'efficacité de son action. Ses conclusions seront présentées devant la commission des finances et rendues publiques à l'automne 2012.

## MISSION « JUSTICE »

### M. Edmond Hervé, rapporteur spécial

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	267
<b>I. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011</b> .....	268
A. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DE LA MISSION « JUSTICE ».....	268
B. L'ÉCART AVEC LA PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE .....	268
C. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION IMMOBILIÈRE DES SERVICES JUDICIAIRES ET PÉNITENTIAIRES.....	269
<b>II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2011</b> .....	270
A. LA POURSUITE DU DÉRAPAGE DES FRAIS DE JUSTICE.....	270
B. LA SOUS-ÉVALUATION DES DÉPENSES DÉDIÉES À LA SANTÉ DES DÉTENUS .....	271
C. UN LÉGER SURCROÏT DE DÉPENSES POUR LE PROGRAMME « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE » .....	271
D. LES ALÉAS BUDGÉTAIRES PESANT SUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ).....	272
<b>III. LES PROGRÈS DE LA PERFORMANCE</b> .....	272
A. LA JUSTICE JUDICIAIRE : UNE STABILISATION DES DÉLAIS EN MATIÈRE CIVILE ET DU TAUX DE RÉPONSE PÉNALE .....	272
B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ .....	273
C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) : OPTIMISER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS .....	274
D. L'AMÉLIORATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DOSSIERS D'ADMISSION À L'AJ .....	274

En 2011, la mission « Justice » a été **redimensionnée autour de cinq programmes** (« Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice ») et a ainsi renoué avec son format initial. Un dédoublement du programme 310 « Conduite et pilotage de la justice » était en effet intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2009 afin de tenir compte du déploiement du logiciel Chorus. Ce déploiement étant achevé, le programme 310 a retrouvé son unité.

Centrée autour des trois grandes directions du ministère de la justice et des libertés (services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse), la présente mission 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 2011, cette mission comportait, au total, 8 963,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et **7 144 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, pour un plafond d'emplois arrêté à **76 062 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 2011. 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 2011

### 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 2011

(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	4 284 774 304	2 961 525 131	2 912 229 502	2 901 464 674	68,0%	98,0%
Administration pénitentiaire	3 281 415 996	2 823 191 921	2 966 988 775	2 813 708 625	90,4%	99,7%
Protection judiciaire de la jeunesse	757 666 987	757 642 451	763 566 812	764 101 174	100,8%	100,9%
Accès au droit et à la justice	388 037 825	331 337 825	362 119 473	362 500 552	93,3%	109,4%
Conduite et pilotage de la politique de la justice	251 240 818	270 343 935	247 289 954	265 622 058	98,4%	98,3%
<b>Total</b>	<b>8 963 135 930</b>	<b>7 144 041 263</b>	<b>7 252 194 516</b>	<b>7 107 397 083</b>	<b>80,9%</b>	<b>99,5%</b>

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 2011

### B. L'ÉCART AVEC 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'écart avec la prévision triennale

(en milliards d'euros)

	AE			CP		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Budget triennal	8,30	7,12	7,09	6,63	6,92	7,02
Crédits consommés	8,63	6,73	7,25	6,70	6,91	7,11
Ecart cumulé			0,09			0,15

Source : commission des finances

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessus, les crédits consommés au cours de la programmation triennale sur la période allant de 2009 à 2011 ont dépassé de **90 millions d'euros** la prévision en AE et de **150 millions d'euros** celle en CP. Cet écart s'est notamment creusé au cours de l'exercice de l'année 2011 puisque celui-ci a enregistré une surconsommation de 160 millions d'euros en AE et de 90 millions d'euros en CP.

Par ailleurs, **la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014** prévoit pour 2011 une enveloppe de 8,91 milliards d'euros en AE et 7,09 milliards d'euros en CP pour la mission « Justice ». Avec 7,252 milliards d'euros consommés en AE et 7,107 milliards d'euros consommés en CP, la présente mission respecte la prévision de la loi précitée du 28 décembre 2010.

### ***C. LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA POLITIQUE DE RÉNOVATION IMMOBILIÈRE DES SERVICES JUDICIAIRES ET PÉNITENTIAIRES***

En 2011, **le taux de consommation des AE pour le programme « Justice judiciaire » ne s'est élevé qu'à 68 %** (2,9 milliards d'euros de crédits consommés pour une autorisation initiale de 4,2 milliards d'euros). Au sein du programme « Administration pénitentiaire », le taux de consommation des AE a été plus important tout en restant en deçà du niveau initialement prévu : 90,4 %.

Si ces taux peuvent surprendre, ils renvoient en fait aux choix opérés en matière de politique de rénovation immobilière des services judiciaires et pénitentiaires. Eu égard à l'ampleur et au calendrier des chantiers envisagés ou engagés, **les AE affectées ne seront que progressivement consommées et couvertes en CP.**

Il résulte de ce phénomène **une rigidification croissante du budget de la mission « Justice »**. Ainsi, à la fin de l'année 2011, les engagements non couverts par les CP atteignent l'équivalent d'une année de ces mêmes CP. L'échéance de ces engagements s'étale sur plusieurs décennies, du fait de l'extension des programmes immobiliers conclus en partenariat public/privé (PPP) au bénéfice de l'administration pénitentiaire et des services judiciaires. Le recours croissant aux contrats de gestion déléguée pour les établissements pénitentiaires ne fait d'ailleurs que renforcer cette tendance à la rigidité du budget de la justice. Une telle évolution obère fortement les marges de manœuvre pour l'avenir.

## II. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE BUDGÉTAIRE 2011

### A. LA POURSUITE DU DÉRAPAGE DES FRAIS DE JUSTICE

**Depuis plusieurs années, votre commission des finances alerte sur la sous-évaluation récurrente de la dotation affectée à la couverture des frais de justice en loi de finances initiale.**

L'exercice 2011 confirme une nouvelle fois cette crainte. Les dépenses de frais de justice atteignent en effet **573 millions d'euros** pour une dotation initiale de 460 millions d'euros, soit un dépassement de 24,6 % de l'autorisation accordée en loi de finances initiale pour 2011.

Ce dépassement s'explique par une tendance de long terme, mais aussi par **une mauvaise anticipation du surcoût lié à la réforme de la médecine légale**. Celui-ci s'est en effet élevé à 25 millions d'euros.

**Les frais de justice pénale** demeurent la première composante (56,3 %) de ce poste de dépense, même si leur poids tend à reculer (69 % en 2010).

Entre 2010 et 2011, le montant de ces frais a diminué *stricto sensu* de 6,6 %, passant de 323,5 millions d'euros à 302,2 millions d'euros. Toutefois, ce recul ne résulte que d'une « illusion d'optique budgétaire ». En effet, 98,9 millions d'euros ont été transférés sur l'action n° 6 « *Soutien* » au titre de la réforme de la médecine légale et de la conclusion de transactions avec certains prestataires. A périmètre constant, le montant des frais de justice pénale aurait ainsi atteint **401,2 millions d'euros**, soit une progression de 24 %.

Au sein des frais de justice pénale, **les frais médicaux** représentent le premier poste de dépense. Cette dépense s'est élevée à 109,1 millions d'euros en 2010 (contre 97 millions d'euros en 2011) auxquels il convient d'ajouter le coût de la réforme de la médecine légale (45 millions d'euros), les paiements effectués au profit de certains prestataires pour apurer le report des charges antérieures (6,7 millions d'euros) et des dépenses d'analyses génétiques effectuées dans le cadre de marchés publics (1 million d'euros). Au total, les frais médicaux dans leur ensemble s'élèvent à 149,7 millions d'euros, soit une augmentation de 37,1 % par rapport à 2010.

**Les frais de justice relevant de l'action n° 6 « *Soutien* »** (frais postaux, frais d'analyses génétiques et toxicologiques, marché Air France pour les transfèvements judiciaires...) ont progressé de 58 % en passant de 79,5 millions d'euros en 2010 à 125,6 millions d'euros en 2011. La forte progression de ces frais trouve son origine dans le paiement par l'administration centrale de frais de justice relevant habituellement de l'action pénale.

**Les frais de justice civile, commerciale et prud'homale** représentent 11,6 % du total de la dépense en frais de justice. Bien que cette catégorie de dépense ait diminué en 2011 de 0,7 % (62,6 millions d'euros

en 2011 contre 63 millions d'euros en 2010), elle se classe encore au troisième rang des composantes des frais de justice.

### ***B. LA SOUS-ÉVALUATION DES DÉPENSES DÉDIÉES À LA SANTÉ DES DÉTENUS***

L'Etat est tenu de s'acquitter de cotisations auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour **l'assurance maladie et maternité de chaque personne écrouée**, lorsqu'elle ne bénéficie pas d'une ouverture des droits au titre de son activité professionnelle dans le cadre d'un éventuel aménagement de peine.

En 2011, 82,2 millions d'euros en AE et **81 millions d'euros** en CP ont ainsi été versés à l'ACOSS en provenance du programme « Administration pénitentiaire ». Ces montants dépassent largement la budgétisation initialement arrêtée à 64,6 millions d'euros en AE et en CP. Selon le rapport annuel de performances de la mission « Justice » en 2011, *« cette surconsommation s'explique, d'une part, par une hausse importante de la population écrouée hébergée qui a dépassé les anticipations réalisées lors de la budgétisation et, d'autre part, par un développement moins important qu'anticipé des aménagements de peine »*.

**Votre rapporteur spécial déplore cette sous-évaluation et considère qu'elle ne doit pas devenir la règle lors des prochaines lois de finances initiales.**

### ***C. UN LÉGER SURCROÎT DE DÉPENSES POUR LE PROGRAMME « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »***

Au sein du programme « Protection judiciaire de la jeunesse », le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale s'établit à **100,8 % en AE et à 100,9 % en CP**.

Ce surcroît de dépenses est notamment lié aux **primes de restructuration** allouées aux personnels de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) au titre de son projet stratégique national (PSN). Afin de couvrir cette dépense supplémentaire, la PJJ a notamment bénéficié d'un décret de virement de 1 million d'euros correspondant à une partie du report identifié à la fin de l'année 2010.

**Le secteur associatif habilité (SAH)** représente un budget annuel de 128,6 millions d'euros. A cet égard, il convient de relever que le passage en 2011 au paiement des prestations par douzième mensuel s'est traduit par un surcoût lié à l'absorption du report de charges enregistré à la fin de l'année 2010. La PJJ évalue ce surcoût à 10,7 millions d'euros.

#### ***D. LES ALÉAS BUDGÉTAIRES PESANT SUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE (AJ)***

En 2011, le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour le programme « Accès au droit et à la justice » s'établit à 109,4 % en CP. Ainsi, alors que l'autorisation initiale se montait à 331,3 millions d'euros, la consommation finale s'est élevée à **362,5 millions d'euros**.

Votre commission des finances a déjà eu, à de nombreuses reprises, l'occasion de souligner la tendance à la hausse des dépenses d'aide juridictionnelle (AJ). Parallèlement, elle s'est également inquiétée d'une sous-évaluation de ce poste en loi de finances initiale. **En 2011, plusieurs réformes ont eu pour effet d'accroître l'aléa budgétaire pesant sur ce programme.** La suppression de l'application d'un taux de TVA réduit aux prestations d'AJ, la réforme de la garde à vue, l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique et le déremboursement des droits de plaidoirie ont modifié les déterminants de la dépense en matière d'AJ. Les effets de ces réformes ne peuvent d'ailleurs pas encore tous être pleinement mesurés et l'exercice 2012 devrait permettre de les cerner plus précisément.

### **III. LES PROGRÈS DE LA PERFORMANCE**

Dans le tableau d'ensemble de la performance de la mission « Justice » dressé pour 2011, votre rapporteur spécial souhaite insister sur quelques points essentiels caractérisant la gestion l'an dernier des différents programmes de la présente mission.

#### ***A. LA JUSTICE JUDICIAIRE : UNE STABILISATION DES DÉLAIS EN MATIÈRE CIVILE ET DU TAUX DE RÉPONSE PÉNALE***

**Pour la justice civile**, l'un des principaux enjeux réside dans la réduction des délais de traitement des affaires. En 2011, on observe la poursuite de la tendance à la stabilisation de ces délais.

Devant **la Cour de cassation**, le délai moyen de traitement passe de 15,4 mois en 2010 à 15,8 mois en 2011 (pour une cible de 15,3 mois en prévision). Cette légère dégradation s'explique par un accroissement du nombre de saisines.

La stabilisation de la performance est en revanche plus nette au niveau des **tribunaux de grande instance (TGI)**. Devant ces juridictions, le délai moyen de traitement des dossiers est de 7,2 mois en 2011, contre 7,1 mois en 2010 et une prévision de 7 mois. Il convient de rappeler que ce délai a atteint son plus bas niveau en 2006 : 6,6 mois. Il est toutefois reparti à la hausse sous l'impact de l'instauration, en matière de divorce, d'un délai minimum de quatre mois de réflexion. Or, ce contentieux pèse de manière

importante sur le délai moyen : les affaires en matière de droit de la famille représentent plus de 50 % des affaires traitées par les TGI. En 2011, les TGI ont également subi le poids de l'allongement des délais de traitement du contentieux des entreprises en difficulté et du surendettement. La crise économique a entraîné, d'une part, la hausse du nombre de dossiers et, d'autre part, leur complexification. Ces mêmes TGI ont du faire face à la mise en œuvre de la loi prévoyant le contrôle du juge sur les mesures d'hospitalisation d'office. Les saisines des juges de la liberté et de la détention (JLD) ont ainsi augmenté de plus de 30 % en 2011.

**Pour la justice pénale**, l'indicateur essentiel réside dans le taux de réponse pénale. Celui-ci s'établit pour 2011 à 88,6 %, contre une réalisation en 2010 de 88,5 % et une prévision pour 2011 de 89 %. La volonté de poursuivre toute infraction induit deux conséquences. La première consiste en une diminution des classements sans suite pour inopportunité des poursuites, avec pour corollaire une augmentation du taux de réponse pénale. La seconde renvoie à une augmentation des mesures alternatives et des compositions pénales. En 2011, le nombre d'affaires poursuivables a augmenté de 8 %, tandis que le nombre de classements sans suite a progressé de façon moins marquée.

**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 2011. Ainsi, par exemple, l'indicateur 2.1 mesurant le « *délai moyen de traitement des procédures pénales* » comporte cinq sous-indicateurs, dont quatre ne sont pas chiffrés.

En conséquence, **votre rapporteur spécial souhaite que le ministère de la justice déploie tous les efforts nécessaires pour qu'à l'avenir tous les éléments statistiques soient disponibles au moment de la réalisation du rapport annuel de performances de la mission.**

## ***B. DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES QUI MAINTIENNENT LEUR NIVEAU DE SÉCURITÉ***

Dans **la continuité des résultats obtenus** au cours des années précédentes, 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 quatre en 2011. Ce résultat est d'autant plus satisfaisant qu'il doit être remis en perspective avec le nombre de journées de détention : il constitue une performance d'une évasion pour près de 5 893 777 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 commission des finances, **le taux d'incidents pour 10 000 détenus** s'est arrêté à 20,4 en 2011 (contre 17,8 en 2010).

Enfin, **votre rapporteur spécial relève avec satisfaction que le pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (placement sous surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté) a progressé passant de 16 % en 2010 à 18 % en 2011** (pour une prévision établie à 20 %).

### ***C. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ) : OPTIMISER LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS***

En 2011, la PJJ a poursuivi son objectif d'optimisation du parcours des jeunes dont elle a la charge. Comme en 2010, le délai de prise en charge des mineurs s'est établi à 13 jours en milieu ouvert pénal. Le taux d'inscription des mineurs pris en charge dans un dispositif d'insertion ou de formation a, pour sa part, progressé, passant de 82 % en 2010 à 84 % en 2011. Ce résultat demeure toutefois en deçà de la prévision pour 2011 qui était fixée à 90 %. Au final, **la part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi a enregistré une augmentation significative : 75 % en 2011** contre 71 % en 2010 et une prévision d'également 71 %.

**Le taux d'occupation des établissements** (du secteur public et du secteur associatif habilité) a toutefois stagné en 2011. Ainsi, par exemple, celui concernant les centres éducatifs renforcés (CER) est passé de 87 % en 2010 à 86 % en 2011, tandis que le taux relatif aux centres éducatifs fermés (CEF) a lui progressé d'un point (73 % en 2011).

### ***D. L'AMÉLIORATION DU DÉLAI DE TRAITEMENT DES DOSSIERS D'ADMISSION À L'AJ***

A l'issue de l'année 2011, le délai moyen de traitement des demandes d'AJ s'établit à **quarante-huit jours**, contre cinquante-deux jours en 2010. Ainsi, la tendance à l'augmentation de ce délai observée en 2010 a été enrayée<sup>1</sup>.

Le pourcentage de bureaux d'AJ dont le délai moyen de traitement des demandes est supérieur à deux mois enregistre, lui aussi, une nette amélioration : **19 % en 2011** contre 23 % en 2010. La prévision de 10 % en 2011 paraît toutefois encore bien éloignée.

Dans ce contexte globalement positif, **votre rapporteur spécial déplore toutefois une nette dégradation du taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ**. En 2009 et en 2010, ce taux était respectivement de 8 % et de 8,3 %. La prévision pour 2011 était arrêtée

---

<sup>1</sup> Ce délai moyen était de cinquante jours en 2009.

à 12 %. Or, la réalisation n'est que de 5 %. Le montant des états de recouvrement transmis aux comptables du Trésor s'élève à 10,9 millions d'euros en 2011 (contre 18,4 millions d'euros en 2010).

Le rapport annuel de performances explique ce mauvais résultat de la manière suivante : « *la dégradation du taux de mise en recouvrement en 2011 résulte des délais de mise en œuvre de la réforme de la procédure de recouvrement – qui soumet le recouvrement en matière d'aide juridictionnelle aux règles de recouvrement régissant les produits divers de l'État – et notamment de la stabilisation par la DGFIP (avril 2011) de la circulaire relative au recouvrement des dépenses d'aide juridictionnelle et au nouveau circuit de rétablissement de crédits* ». **Votre rapporteur spécial rappelle qu'une réforme doit permettre l'optimisation des moyens et des recettes de l'État, et non une détérioration des comptes publics.** Aussi souhaite-t-il que l'exercice 2012 puisse permettre à la modernisation de la procédure de recouvrement en matière d'AJ de faire jouer pleinement ses effets.

# MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC »

## M. Claude Belot, rapporteur spécial

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2011</b> .....	277
<b>A. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : UN PÉRIMÈTRE EN ÉVOLUTION</b> .....	277
1. <i>Une maquette modifiée de façon substantielle</i> .....	277
2. <i>Des dépenses qui restent dynamiques, malgré une sous-exécution conjoncturelle des crédits de la mission</i> .....	278
3. <i>Des dépenses fiscales dont l'utilité n'est pas toujours évidente</i> .....	279
<b>B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : UN PÉRIMÈTRE STABLE, DES DÉPENSES DYNAMIQUES</b> .....	279
1. <i>Un financement de l'audiovisuel public par un compte de concours financiers</i> .....	279
2. <i>Une maquette stable depuis deux ans</i> .....	280
3. <i>Des dépenses dynamiques, qui ne sont pas soumises à la norme de dépense</i> .....	280
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	282
<b>A. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : DES DÉPENSES QUI RESTENT IMPORTANTES, MALGRÉ LES RÉFORMES ENGAGÉES</b> .....	282
1. <i>Le programme 180 « Presse » : des aides encore importantes, dans un contexte économique difficile</i> .....	282
2. <i>Le programme 134 « Livre et industries culturelles » : des dépenses à surveiller</i> .....	284
3. <i>Le programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » : une budgétisation initiale défailante</i> .....	286
4. <i>Le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » : des dépenses supérieures à la prévision initiale</i> .....	289
<b>B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : DES DÉPENSES PARTICULIÈREMENT DYNAMIQUES</b> .....	291
1. <i>Le programme 841 « France Télévisions » : un soutien public qui demeure très substantiel</i> .....	291
2. <i>Le programme 842 « Arte France » : le poids des coûts de diffusion</i> .....	293
3. <i>Le programme 843 « Radio France » : des informations trop lacunaires sur le chantier de réhabilitation de la maison de la Radio</i> .....	294
4. <i>Le programme 844 « contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » : un soutien public trop généreux ?</i> .....	296
5. <i>Le programme 845 « Institut national de l'audiovisuel » : une exécution globalement satisfaisante</i> .....	299

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXERCICE 2011

Les crédits de la politique publique en faveur des médias et de la communication audiovisuelle sont regroupés dans la mission « Médias, livre et industries culturelles » (1,36 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,35 milliard d'euros en crédits de paiement en exécution) et sur le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » (3,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement<sup>1</sup> en exécution).

### *A. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : UN PÉRIMÈTRE EN ÉVOLUTION*

#### **1. Une maquette modifiée de façon substantielle**

Le périmètre de la mission « médias, livre et industries culturelles » a évolué entre 2010 et 2011. En effet, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, la maquette s'est enrichi des crédits dévolus à la politique du livre et aux industries culturelles, qui étaient auparavant dispersés sur les trois programmes de la mission culture. **Ce changement de périmètre rend les comparaisons plus difficiles entre l'exercice 2010 et l'exercice 2011.** Du point de vue de la LOLF, il constitue une avancée positive, en ce qu'il améliore significativement la lisibilité de l'action publique dans le domaine du livre. En revanche, il est regrettable que le CNC ne soit pas rattaché au programme 134. En effet, l'action 3 du programme 134 ne retrace de ce fait que partiellement les crédits consacrés par l'Etat aux industries culturelles, dont le cinéma est une composante essentielle.

Par ailleurs, alors que votre rapporteur spécial a préconisé à plusieurs reprises d'adjoindre aux crédits du programme 180<sup>2</sup> les aides au transport postal de la presse relevant du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie », ce regroupement n'a toujours pas été effectué. Cette distinction ne facilite pas la lecture globale des crédits. Il en va de même en ce qui concerne les ressources affectées à France Télévisions et à l'action audiovisuelle extérieure, qui sont réparties entre la mission médias et le compte de concours financiers avances à l'audiovisuel public.

---

<sup>1</sup> Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement seront désignés par AE et CP dans le cadre de la présente notice.

<sup>2</sup> Programme 180 « Presse ».

## **2. Des dépenses qui restent dynamiques, malgré une sous-exécution conjoncturelle des crédits de la mission**

On constate **une sous-exécution des crédits de la mission en 2011**. Alors que la prévision était de 1,42 milliard d'euros, les crédits effectivement consommés s'élèvent à 1,36 milliard d'euros. Toutefois, il s'agit d'une situation conjoncturelle, qui s'explique par la **surévaluation importante des crédits du programme 313<sup>1</sup> lors de la programmation**, au profit du groupement public France Télévision numérique, dans le cadre du passage à la TNT : **alors que l'action 02 « Passage à la télévision tout numérique » du programme 313 disposait de 105,1 millions d'euros en LFI, la consommation effective a été de 10,1 millions<sup>2</sup>**. Cette situation a permis de respecter le plafond de crédits prévu par la loi de programmation des finances publiques 2011-2013<sup>3</sup>.

A l'inverse, si l'on considère l'évolution pluriannuelle des crédits de la mission, la principale caractéristique des dépenses tient à leur dynamisme. **L'évolution à la hausse des dépenses concerne tout particulièrement le secteur audiovisuel**. Dans sa note d'exécution budgétaire pour 2011, la Cour des comptes souligne ainsi que : « *d'une façon générale, les dépenses liées à l'audiovisuel public sont difficiles à contenir* ».

De plus, la mission « médias, livre et industries culturelles » s'est **affranchie des contraintes liées à la norme de dépenses et aux objectifs de réduction des dépenses d'intervention**. Ainsi, comme le constate la Cour des comptes, « *la gestion des crédits de la mission ne témoigne pas d'irrégularités notables mais ne participe pas suffisamment à l'effort global de réduction des dépenses et de recherche d'efficacité des dépenses d'intervention* ».

« *Excepté les modifications de périmètre et la débudgétisation des crédits de la cinémathèque, les programmes de la mission n'ont respecté ni la norme de dépense fixée à 0 % en euros constants sur l'ensemble du budget général, ni l'objectif de réduction de 5 % des crédits d'intervention* ». Pourtant, les dépenses d'intervention représentent 75 % des crédits de la mission.

**Cette tendance à la hausse des dépenses devra malgré tout impérativement être contenue**, au regard des contraintes budgétaires actuelles. A cet égard, la mise en œuvre des réformes dans le secteur de la presse (réforme des aides à la presse en loi de finances pour 2012) et de l'audiovisuel (entreprise unique chez France Télévisions, rapprochement entre RFI et France 24...) devraient permettre de réaliser des synergies, d'améliorer l'efficacité des aides ou encore, de rationaliser la dépense publique dans le secteur des médias et de l'audiovisuel. De ce point de vue, l'évaluation de la performance devra être examinée avec attention.

---

<sup>1</sup> Programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique ».

<sup>2</sup> Ce point sera développé plus en détail dans la seconde partie de la présente notice.

<sup>3</sup> Le plafond est fixé à 1 451 millions d'euros en AE et à 1 454 millions d'euros en CP.

### 3. Des dépenses fiscales dont l'utilité n'est pas toujours évidente

Le coût des dépenses fiscales de la mission « médias, livre et industries culturelles », au nombre de cinq, évolue peu entre 2010 et 2011, à hauteur de 195 millions d'euros. Pour mémoire, au sein de la mission, **seule la politique de soutien à la presse s'appuie directement et significativement sur des dépenses fiscales en complément des crédits d'intervention**. Celles-ci comprennent le taux « super réduit » de TVA pour les périodiques, qui représente 99,5 % du montant des dépenses fiscales, le régime spécial des provisions pour investissement reconnu aux entreprises de presse réinvestissant leurs bénéfices et la réduction d'impôt accordée aux sociétés entrant dans le capital de certaines entreprises de presse. Ces deux derniers dispositifs représentent un coût inférieur à 0,5 million d'euros.

**Le rapport du comité d'évaluation sur les dépenses fiscales et les niches sociales de septembre 2011 avait d'ailleurs mis en cause leur efficacité et leur utilité.**

La Cour des comptes va dans le même sens en soulignant que, si ces dépenses fiscales évoluent peu, compte tenu de la situation tendue du secteur de la presse, rendant improbable une hausse imprévue, *« le maintien de plusieurs dépenses fiscales, dont le coût et le nombre de bénéficiaires est très faible, devrait être justifié dans le cadre de la refonte du système d'aides à la presse, qui permettra de disposer d'une vision d'ensemble de cette politique sectorielle »*.

#### **B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : UN PÉRIMÈTRE STABLE, DES DÉPENSES DYNAMIQUES**

##### **1. Un financement de l'audiovisuel public par un compte de concours financiers**

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 relative à la liberté de communication, qui correspondent aux organismes composant les différents programmes de la mission (voir *infra*).

- **en recettes : d'une part, les remboursements d'avances** correspondant au produit de la contribution à l'audiovisuel public, déduction 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 pris en charge sur le budget de l'État.

En 2011, **le montant de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) était de 123 euros** en France métropolitaine, et de 79 euros dans les départements d'Outre-mer. Le montant global versé aux organismes de l'audiovisuel public a augmenté de 3,2 % par rapport à 2010.

**La totalité des crédits de la mission est inscrite au titre 7, qui correspond à des dépenses d'opérations financières.** L'affectation de la contribution à l'audiovisuel public aux organismes de l'audiovisuel public est automatique et correspond à une partie ou à la totalité des dotations prévues par les COM. De fait, le budget du compte de concours financiers est généralement construit conformément aux plans d'affaire des contrats d'objectifs et de moyens des organismes audiovisuels. En conséquence, l'exécution des dépenses est par nature conforme à la prévision.

## **2. Une maquette stable depuis deux ans**

Les ressources publiques, hors budget général de l'Etat, destinées aux organismes de l'audiovisuel public, s'élèvent à **3,22 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2011**. 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 contribution à l'audiovisuel public (CAP). Il est composé de cinq programmes :

- le programme 841 « France Télévisions » (2,15 milliards d'euros) ;
- le programme 842 « Arte France » (251,8 millions d'euros) ;
- le programme 843 « Radio France » (606,6 millions d'euros) ;
- le programme 844 « Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » (125,2 millions d'euros) ;
- le programme 845 « Institut national de l'audiovisuel » (INA) (91,9 millions d'euros).

**Le périmètre de la mission n'a pas évolué entre 2010 et 2012. Cette stabilité est bienvenue, après les nombreux changements intervenus les années précédentes.**

Le compte est marqué par la **prépondérance du programme 841 « France Télévisions »**, qui représente plus des deux tiers des crédits.

## **3. Des dépenses dynamiques, qui ne sont pas soumises à la norme de dépense**

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire, **les budgets de l'audiovisuel public n'ont pas respecté la norme de dépense et ont augmenté à un rythme supérieur à celui que l'on observe au niveau des autres missions.** Au niveau global, les crédits de la mission progressent de 3 % par rapport à l'année dernière (3,2 milliards d'euros contre 3,1 milliards d'euros en 2010). Cette dérive des dépenses concerne tout particulièrement France Télévisions et l'audiovisuel extérieur de la France, dont les crédits consommés augmentent respectivement de 3,8 % et 6,5 % entre 2010 et 2011.

Toutefois, les hausses de crédit ne sont pas imputées sur le compte de concours financiers, puisque les recettes issues de la contribution à l'audiovisuel public sont fixées en amont, au moment de la négociation du contrat d'objectifs et de moyens et de la détermination de la trajectoire financière des entreprises publiques.

**Les ajustements de crédits passent par les programmes 113 et 115** de la mission « Médias, livre et industries culturelles ». De ce point de vue, l'absence de consolidation des crédits est dommageable et peut fausser l'analyse de l'exécution, si l'on ne met pas en regard l'ensemble des ressources affectées à ces deux organismes.

De plus, la Cour des comptes constate à juste titre que **le dynamisme des dépenses du compte de concours s'explique aussi par la vigueur de la contribution à l'audiovisuel public**, et par les **moindres contraintes de prévision et de pilotage auquel il est soumis par rapport au budget général**. Tout cela crée une sorte de « cercle vicieux de la dépense : *« en l'absence de programmation triennale du compte de concours financiers, l'évaluation de la soutenabilité et de la maîtrise des crédits alloués aux affectataires du compte de concours financiers est difficile. En effet, le dynamisme intrinsèque de la recette implique de facto un dynamisme de la dépense supérieur à la norme de dépense qui, il est vrai, ne s'applique qu'aux programmes du budget général »*.

#### **Évolution des encaissements de la contribution à l'audiovisuel public de 2009 à 2011**

*(en millions d'euros)*

	<b>Exécution 2009</b>	<b>Exécution 2010</b>	<b>Exécution 2011</b>
Encaissements bruts	2 488,7	2 587,9	2 731,1
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	29,8	29,3	31,2
Encaissements nets	<b>2 458,9</b>	<b>2 558,7</b>	<b>2 699,9</b>
Dégrèvements pris en charge par le budget général	538,8	564,1	522,0
Total des recettes du CCF	2 997,7	3 122,8	3 222,0

*Source : d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011, mission « Avances à l'audiovisuel public »*

On peut déplorer, avec la Cour des comptes, l'absence de présentation de la programmation pluriannuelle dans le PAP 2011 ainsi que l'absence d'indicateurs plus représentatifs de la mission.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### **A. LA MISSION « MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES » : DES DÉPENSES QUI RESTENT IMPORTANTES, MALGRÉ LES RÉFORMES ENGAGÉES**

#### **1. Le programme 180 « Presse » : des aides encore importantes, dans un contexte économique difficile**

##### *a) Une réduction des crédits consommés par rapport à 2010*

421,48 millions d'euros en AE et 419,92 millions d'euros en CP étaient prévus, en loi de finances initiale (LFI), pour le programme 180 « Presse », qui regroupe les crédits dévolus aux aides à la presse (72,4 % des AE consommées pour 2012) et aux abonnements de l'Etat à l'Agence France presse (27,6 % des AE consommées pour 2011).

Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 441,73 millions d'euros en AE (+ 4,8 %) et 422,63 millions d'euros en CP (+ 0,65 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 417,9 millions d'euros en AE et 413,6 millions d'euros en CP, comme le détaille le tableau ci-dessous :

#### **Exécution des crédits du programme 180 « Presse »**

*(en euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>421 477 426</b>	<b>419 922 560</b>
Arrêté de report	15 856 092	2 712 381
Décret d'avance		
Décret de transfert (montant net)		
Loi de finances rectificative	4 400 000	
Fonds de concours et attribution de produits		
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>20 256 092</b>	<b>2 712 381</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>441 733 518</b>	<b>422 634 941</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>417 903 237</b>	<b>413 560 761</b>
Rappel crédits consommés en 2010	449 401 473	442 475 785
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	99,15 %	98,49 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>94,61 %</b>	<b>97,85 %</b>
Rappel taux de consommation 2010	95,64 %	99,39 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011

La hausse des crédits en gestion s'explique principalement par :

- des reports de 2010 à 2011 ;
- un recyclage d'autorisations d'engagements ;

- l'ouverture de 4,4 millions d'AE supplémentaires dans la loi de finances rectificative de décembre 2011, afin de **financer les besoins relatifs au fonds de modernisation de la presse**.

Malgré la hausse des crédits en gestion, les crédits consommés sont restés légèrement inférieurs à la prévision initiale. De plus, on constate une réduction importante des crédits consommés par rapport à 2010 (respectivement -7 % en AE et - 6,5 % en CP).

Les engagements antérieurs non couverts par des paiements au 31 décembre 2011 s'élèvent à 86,7 millions d'euros, montant en légère hausse par rapport à l'année dernière (82,4 millions d'euros). Le montant estimé des CP 2012 sur engagements non couverts au 31 décembre 2011 s'élève quant à lui à 36,3 millions d'euros, au titre des aides à la presse.

*b) Un contexte encore difficile pour le secteur de la presse, qui appelle une vigilance particulière sur la dépense*

**L'année 2011 est restée difficile pour le secteur de la presse**, comme l'actualité a pu le démontrer, à travers de nombreuses restructurations, ventes, faillites ou les tensions sociales, notamment au sein de l'AFP au sujet de la réforme de son statut. **Le sort de Prestaliss est également préoccupant et pourrait avoir des conséquences budgétaires en 2012 et 2013**. En effet, en grande difficulté, le distributeur de presse a mis sur pied, dans l'urgence, le financement de son projet de restructuration, évalué à 130 millions d'euros, que l'Etat financerait en partie.

Dans ce contexte, les subventions publiques ont notamment porté sur les aides au projet, à travers un soutien plus important aux projets d'investissement dans les capacités de production et le numérique. 14,3 millions d'euros ont par exemple été attribués après l'avis du comité de sélection du fonds d'aide au développement des services de presse en ligne. Le plan d'aide au portage à la presse a été doté de 66,7 millions d'euros en 2011.

*c) Des performances mitigées, qui plaident pour une revue de l'efficacité des aides à la presse*

Le dispositif de performance comporte quatre objectifs et sept indicateurs, dont deux font partie des indicateurs les plus représentatifs de la mission (diffusion des titres aidés et développement du portage de la presse, dans l'objectif « contribuer au développement de la diffusion de la presse »).

Pour s'en tenir aux principaux résultats du programme, on retiendra que :

- les performances de l'AFP en 2011, qui apparaissent mitigées, sont inférieures aux prévisions en ce qui concerne le développement de produits et de marchés à forts potentiel de croissance et son chiffre d'affaire global, mais supérieures aux cibles prévues pour son résultat net. La direction générale des médias et des industries culturelles explique ces résultats par des facteurs d'ordre conjoncturel ;

- en ce qui concerne l'objectif de développement de diffusion de la presse, les deux indicateurs mesurent concrètement l'impact des aides directes à la presse à travers l'évolution de sa diffusion. On observe une quasi-stabilité des ventes des quotidiens nationaux tandis que la diffusion générale des titres régionaux a baissé de 2,8 %, dans un contexte de forte érosion des ventes. De plus, **les résultats de l'indicateur traduisent une accélération du développement du portage**, bien que la cible reste inférieure aux précisions ;

- en ce qui concerne l'objectif de maintien du pluralisme de la presse, le nombre de titres d'information politique et générale (IPG) diminue légèrement (- 0,5 %), tandis que le nombre des quotidiens d'information politique et générale augmente de 2,1 %, grâce à la reconnaissance du caractère d'IPG pour deux publications ;

- sur l'objectif 4 qui vise à améliorer le ciblage et l'efficacité des dispositifs d'aide, il apparaît **qu'un euro d'argent public permet de financer des projets d'un montant trois fois supérieur**. Par rapport à 2010, on constate une amélioration de l'effet de levier relatif à l'aide au développement des services de presse en ligne, mais une dégradation des résultats pour les autres aides.

**Ces résultats mitigés plaident pour une amélioration de l'efficacité des aides, travail engagé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012**, qui devra être poursuivi et évalué.

## **2. Le programme 134 « Livre et industries culturelles » : des dépenses à surveiller**

*a) Une réduction des crédits en cours de gestion, du fait d'un transfert des dépenses de la cinémathèque au CNC*

Comme il a été précisé dans la partie générale, la mission « médias, livre et industries culturelles » a subi un changement de périmètre entre 2010 et 2011, qui concerne le programme 134. Celui-ci regroupe désormais les dépenses dévolues au livre et à la lecture (86,96 % des AE consommées pour 2011) ainsi qu'aux industries culturelles (13,04 % des AE consommées pour 2011), après l'adoption d'un amendement parlementaire. Initialement, le programme 180 regroupait l'ensemble des crédits affectés à la presse, aux livres et aux industries culturelles.

**Le changement de périmètre ne facilite pas les comparaisons entre 2010 et 2011.**

298,8 millions d'euros en AE et 303,8 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 134. Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 295,9 millions d'euros en AE (- 0,97 %) et 290,9 millions d'euros en CP (- 4,25 %). La dépense exécutée se sera finalement élevée à 290,9 millions d'euros en AE et 284,2 millions d'euros en CP, soit des **montants inférieurs aux crédits ouverts**, comme le résume le tableau ci-dessous.

**Exécution des crédits du programme 334  
« Livre et industries culturelles »**

(en euros)

	AE	CP
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>298 823 043</b>	<b>303 823 043</b>
Arrêté de report		
Décret de virement	- 1 240 000	- 1 240 000
Décret de transfert (montant net)		
Loi de finances rectificative	- 13 710 091	- 13 710 091
Fonds de concours et attribution de produits	12 000 000	2 000 000
<b>Total des ouvertures et annulations nettes (hors FDC et ADP)</b>	<b>- 14 950 091</b>	<b>- 14 950 091</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>295 872 952</b>	<b>290 872 952</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>290 867 513</b>	<b>284 243 072</b>
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	97,34 %	93,56 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>98,31 %</b>	<b>97,72 %</b>

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011

Comme le relève la Cour des comptes, « *l'exécution inférieure à la programmation initiale ne résulte pas d'un effort particulier du gestionnaire de programme, mais d'un changement du périmètre d'intervention en cours d'exercice, avec le transfert de la subvention pour charge de service public à la cinémathèque du programme 334 vers le budget du CNC* ». **Cette nouvelle débudgétisation, au lieu de réduire les dépenses de la mission « Médias », a permis de couvrir les impasses dues à la sous-budgétisation initiale.** Ce genre de pratique est donc condamnable au regard de la LOLF, en ce qu'elle contribue à déresponsabiliser les gestionnaires.

On relève par ailleurs la forte hausse des dépenses d'intervention du programme en 2011, qui s'explique notamment par la montée en puissance de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI).

*b) Vers la création d'un centre national de la musique ?*

L'année 2011 a été marquée par la conduite d'une mission « création musicale et diversité à l'ère numérique », sous la houlette de Franck Riester et Didier Selles, dont la proposition principale est la création d'un Centre national de la musique (CNM), **établissement public qui serait dédié à la création musicale, sur le modèle du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**. Afin d'éviter le dynamisme des dépenses, à travers notamment la débudgétisation opérée sur de tels opérateurs, il conviendra d'être très vigilant sur le financement du CNM, si le projet initié par le précédent Gouvernement aboutissait.

*c) Une performance satisfaisante, qui peut encore être améliorée*

Le dispositif de performance comporte trois objectifs et six indicateurs.

Pour s'en tenir aux principaux indicateurs et résultats du programme, on retiendra que :

- en ce qui concerne la diffusion du patrimoine écrit et documentaire, la fréquentation de la Bibliothèque nationale de France (BNF) est en baisse par rapport à 2010, contrairement à celle de la Bibliothèque publique d'informations (BPI). De plus, la fréquentation des bibliothèques municipales est presque stable, en très légère baisse, ce qui apparaît comme un résultat satisfaisant, dans un contexte où l'accès aux ressources par voie numérique peut constituer un frein à leur fréquentation ;

- s'agissant du soutien à la création et à la diffusion du livre, les résultats sont satisfaisants, bien qu'il manque une donnée importante (réalisation 2011 de la part de marché des librairies indépendantes) ;

- au regard du soutien à la création dans le domaine des industries culturelles, la cible 2011 est atteinte, mais reste inférieure à la réalisation 2010. Toutefois, les mécanismes de soutien au renouvellement des productions font office d'amortisseurs à la crise du secteur de la musique, le nombre de nouvelles productions se maintenant.

**3. Le programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » : une budgétisation initiale défailante**

*a) Un périmètre en légère évolution*

Le programme 313, intitulé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 « Contribution au financement de l'audiovisuel », est non seulement destiné à financer les pertes de ressources publicitaires de France Télévisions ( action n°1, 90,21 % des AE consommées pour 2011), et le passage à la télévision numérique terrestre (action n° 2, 2,51 % des AE consommées pour 2011), mais également les radios locales associatives de l'ancien programme 312 « Soutien à l'expression radiophonique locale »

(action n°3, 7,28 % des AE consommées pour 2011). Il est en conséquence renommé « Contribution à l’audiovisuel et à la diversité radiophonique ».

*b) Une surévaluation des crédits en loi de finances initiale*

524 millions d’euros en AE et 523,9 millions d’euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 313. Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ces montants à 431,91 millions d’euros en AE (- 17,57 %) et à 431,92 en CP, soit - 17,56 %. La dépense exécutée se sera finalement élevée à 401,18 millions d’euros en AE et 401,10 millions d’euros en CP, montant largement inférieur aux crédits initialement prévus, comme le retrace le tableau ci-dessous.

**Exécution des crédits du programme 313  
« Contribution à l’audiovisuel et à la diversité radiophonique »**

*(en euros)*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>524 000 918</b>	<b>523 959 999</b>
Arrêté de report	402 552	408 239
Décret d’avance		
Décret de transfert (montant net)		
Loi de finances rectificative	- 92 487 652	- 92 446 733
Fonds de concours et attribution de produits		
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>- 92 085 100</b>	<b>- 92 038 494</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>431 915 818</b>	<b>431 921 505</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>401 178 066</b>	<b>401 096 066</b>
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	76 ,56 %	76,55 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>92,88 %</b>	<b>92,86 %</b>

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

*Source : commission des finances, d’après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011*

**La sous-consommation des crédits du programme s’explique par une surévaluation des dépenses liées à au passage à la TNT.** 92,5 millions d’euros en AE et en CP destinés à l’action « passage à la télévision tout numérique » ont ainsi dû être annulés en raison d’une accélération très forte de la numérisation des foyers, et d’une réduction importante de l’assiette des foyers éligibles. Comme le souligne la Cour des comptes, *« une telle surévaluation des crédits du GIP France Télé Numérique et l’annulation consécutive des crédits excédentaires ont permis une réduction importante des dépenses de la mission. Elles posent la question des conditions de budgétisation et d’exécution de cette action »*.

De fait, au moment de la budgétisation des crédits, l’accélération de la révolution numérique, favorisée notamment par le développement d’équipements télévisuels de plus en plus performants, n’avait pas été

anticipée. Le Groupement d'intérêt public a su tirer profit de cette situation, ce qui a permis d'économiser une part importante des crédits budgétés. Votre rapporteur tient à saluer cette performance budgétaire, assez rare pour être soulignée.

**En ce qui concerne France Télévisions, le programme 313 ne peut être considéré indépendamment des crédits du programme 841** de la mission « Avances à l'audiovisuel public », qu'il complète et qu'il ajuste (voir *infra*, B, 1). Pour mémoire, la création d'une dotation budgétaire complémentaire aux ressources issues de la CAP est intervenue du fait de la baisse des recettes publicitaires attendues à la suite de la suppression de la publicité commerciale entre 20h00 et 6h00 du matin depuis janvier 2009.

En ce qui concerne le **soutien à l'expression radiophonique locale, la dotation initiale a dû être complétée par des reports et des crédits de la réserve parlementaire**, pour faire face à la **hausse du nombre de radios associatives ayant sollicité l'aide**. Comme le relève la Cour des comptes, *« du fait de l'automatisme des aides prévues par le législateur, la hausse du nombre de radios associatives autorisée s'est traduit mécaniquement par une hausse des besoins »*.

*c) Un dispositif de performance incomplet*

Le dispositif de performance évolue légèrement par rapport à 2010, pour tenir compte de l'élargissement du périmètre du programme. En revanche, malgré les observations de votre rapporteur spécial, **la mesure de la performance de France Télévisions relève toujours exclusivement du programme 841, et ce malgré l'important effort budgétaire consenti par l'Etat en contrepartie de la suppression de la publicité**. Cette absence est d'autant plus regrettable que France Télévisions est de loin le principal bénéficiaire des crédits du programme 313.

Le dispositif de performance comporte un objectif relatif à la TNT, assorti de deux indicateurs, et deux objectifs relatifs aux radios associatives, assortis d'un indicateur chacun.

Pour s'en tenir aux principaux indicateurs et résultats du programme, on retiendra que :

- en ce qui concerne le passage à la télévision tout numérique, le calendrier a été respecté, et le travail de communication a été efficace ;

- en ce qui concerne les radios associatives, les cibles sont supérieures aux prévisions, ce qui traduit le **succès du dispositif d'aide**. Ce résultat est à double tranchant, puisque, si le dispositif s'avère trop incitatif, le soutien automatique aux radios pourrait être remis en cause. En clair, le dispositif pourrait être victime de son succès. De plus, et de façon plus problématique encore, les radios rencontrent des difficultés pour diversifier leurs ressources, la part de leurs ressources propres stagnant à 60 % depuis 2009.

#### 4. Le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » : des dépenses supérieures à la prévision initiale

##### a) Un périmètre dédié à l'action audiovisuelle extérieure de la France

Le programme 115 regroupe les crédits de la holding Audiovisuel extérieur de la France (AEF) ainsi que ceux de ses filiales France 24, Radio France Internationale (RFI) et de son partenaire TV5 Monde, d'une part, et la dotation destinée au soutien de la radio franco-marocaine Médi 1 d'autre part.

Ce programme ne peut être considéré indépendamment des crédits du programme 841 de la mission « Avances à l'audiovisuel public », qu'il complète et qu'il ajuste (voir *infra*, B, 4).

##### b) Une forte augmentation des crédits en gestion

206,52 millions d'euros en AE et 206,50 millions d'euros en CP étaient prévus, en LFI, pour le programme 115. Les reports, ouvertures complémentaires et mouvements de crédits intervenus en gestion auront porté ses montants à 251,49 millions d'euros en AE comme en CP et en consommation finale, soit une hausse de 21,8 %, comme le montre le tableau ci-dessous.

#### Exécution des crédits du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure »

(en euros)

	AE	CP
<b>Crédits prévus en LFI (hors FDC et ADP)</b>	<b>206 519 846</b>	<b>206 504 467</b>
Arrêté de report		
Décret d'avance		
Décret de transfert (montant net)		
Loi de finances rectificative	44 966 914	44 982 293
Fonds de concours et attribution de produits		
<b>Total des ouvertures et annulations nettes</b>	<b>44 966 914</b>	<b>44 982 293</b>
<b>Crédits ouverts</b>	<b>251 486 760</b>	<b>251 486 760</b>
<b>Crédits consommés</b>	<b>251 486 760</b>	<b>251 486 760</b>
Rappel crédits consommés en 2011	212 870 000	212 870 000
Taux de consommation des crédits de LFI (ADP et FDC inclus)	121,77 %	121,78 %
<b>Taux de consommation des crédits ouverts</b>	<b>100,01 %</b>	<b>100,00 %</b>
Rappel taux de consommation 2011	100,00 %	100,00 %

N.B : les FDC et ADP désignent respectivement les fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2011

**L'augmentation des crédits consommés entre 2010 et 2011 atteint ainsi 18,1 %.** Cette forte hausse des crédits en gestion, à travers l'ouverture de près de 45 millions d'euros en AE comme en CP, fait peser des doutes sur la capacité de l'AEF à contenir ses dépenses. Les crédits supplémentaires ont été

notamment justifiés pour financer une partie des coûts associés au déménagement de RFI et de MCD, ainsi qu'une partie des coûts du plan de sauvegarde de l'emploi lié à la fusion de RFI et de France 24 au sein du groupe AEF<sup>1</sup>.

Ce type de dérive budgétaire est facilité par l'absence persistante et incompréhensible de contrat d'objectifs et de moyens (COM), malgré les appels récurrents du Parlement en ce sens. Si un projet de COM et un plan d'affaires ont fait l'objet d'un arbitrage en réunion interministérielle en mars 2012, aucun document n'a été signé. En effet, le Président d'AEF avait refusé de signer ce plan en avril 2012, estimant que les réductions de la dotation publique imposées par le ministère du budget étaient trop importantes. Une nouvelle fois, **on ne peut que déplorer cette situation qui aboutit à priver la représentation nationale des données nécessaires à son information lors du vote des crédits**. Cette situation est d'autant plus regrettable qu'elle résulte de tensions internes à l'entreprise et de l'incapacité de la tutelle à s'imposer.

Au total, comme le souligne la Cour des comptes, « *en l'absence de COM signé entre l'Etat et l'AEF, la budgétisation initiale et l'octroi de crédits supplémentaires sont difficiles à contrôler ou à mettre sous tension. La dérive budgétaire à laquelle a donné lieu la création d'AEF n'est pas contenue* ».

*c) Une performance satisfaisante*

Le dispositif de performance est composé de trois objectifs et de sept indicateurs.

Pour s'en tenir aux principaux indicateurs et résultats du programme, on retiendra que :

- sur la diffusion de la culture et des valeurs françaises dans un univers média global, on constate une hausse de la part des dépenses de programmes dans les dépenses totales entre 2010 et 2011 pour France 24 et TV5 Monde, et une légère baisse pour RFI. Cela reflète **l'effort des chaînes pour renforcer la qualité de leurs offres**. De même, 95 % des programmes de France 24 et de RFI sont accessibles en ligne, ce qui correspond à la cible pour 2011 ;

- en ce qui concerne le développement de la présence française et francophone dans le paysage audiovisuel mondial, **l'évolution des audiences de France 24 poursuit une dynamique de hausse**. Les résultats de RFI en la matière sont plus contrastés, selon les zones géographiques (baisse à Kinshasa et Abidjan, hausse à Dakar et au Proche-Orient). Enfin, les résultats de TV5 Monde restent bons, sauf dans certains pays d'Afrique, et en Europe où ses audiences diminuent, dans un contexte très concurrentiel. Pour ce qui est de la fréquentation des sites internet, seule RFI enregistre une nette progression ;

---

<sup>1</sup> Voir également l'analyse du programme 844, qui détaille la répartition des crédits supplémentaires.

- sur les indicateurs relatifs à l'optimisation de la gestion, on remarque la **forte hausse des ressources propres de France 24 et de TV5 Monde**, la réduction conséquente de la masse salariale dans les charges d'exploitation de la holding AEF, la baisse des frais généraux dans les dépenses totales de l'AEF et de France 24, contre une progression pour TV5 Monde et RFI, notamment liés au projet de déménagement.

## ***B. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC » : DES DÉPENSES PARTICULIÈREMENT DYNAMIQUES***

### **1. Le programme 841 « France Télévisions » : un soutien public qui demeure très substantiel**

#### *a) Un programme qui bénéficie d'un traitement favorable*

L'exécution 2011 du programme est conforme à la loi de finances initiale, à hauteur de 2,15 milliards d'euros, en AE comme en CP, montant en hausse de 2,6 % par rapport à 2010.

Si l'on prend en compte l'ensemble des financements publics reçus par France Télévisions (crédits budgétaires du programme 313 et contribution à l'audiovisuel publique), la dotation de l'entreprise publique a atteint, en exécution 2011, **2,508 milliards d'euros en AE comme en CP**, montant en légère baisse par rapport à la consommation globale des crédits en 2010 (2,515 milliards en AE et en CP). Dans le cadre de la loi de finances pour 2012, malgré une diminution de crédits prévus en loi de finances initiale, dans le cadre du plan de rigueur, si l'on prend en compte les crédits reportés, la dotation globale de France Télévisions augmente de 3 %. **Au total, l'entreprise publique fait toujours l'objet d'un traitement favorable par rapport à l'évolution générale des dépenses de l'Etat.**

#### *b) 2011, une année de changement pour France Télévisions*

L'année 2011, qui constitue le premier exercice complet pour la nouvelle équipe dirigeante, à la suite de la nomination de Pierre Pflimlin, a été marquée par l'élaboration d'un **nouveau plan stratégique**, la préparation et la signature du **nouveau contrat d'objectifs et de moyens sur la période 2011-2015**, et par la poursuite de la mise en œuvre de l'entreprise unique, dans un **contexte social parfois tendu**. L'entreprise a notamment mis en place des systèmes de gestion de paie et de suivi de production de l'information. Par ailleurs, les antennes ont été dotées de leur propre unité de programmes, de manière à renforcer l'identité des chaînes.

Les négociations avec les partenaires sociaux se sont poursuivies, pour faire suite à la décision de la Cour d'appel de Paris de juin 2010 créant trois délais de prorogation différents pour les accords d'entreprise, l'avenant à la convention collective des journalistes, puis la convention collective des personnels techniques et administratifs de l'audiovisuel.

*c) Une situation financière en voie d'amélioration, mais qui reste fragile*

D'après le rapport annuel de performances pour 2011, la dernière prévision du résultat de France Télévisions pour 2011 indiquait un **résultat d'exploitation légèrement positif, et un résultat net à l'équilibre**.

Les grandes données de l'équilibre financier de l'entreprise publique en 2011 sont les suivantes :

- la **prépondérance des ressources publiques**, qui représentent 85 % des recettes brutes du diffuseur ;

- des **recettes de publicité et de parrainage en baisse** par rapport à 2010, mais en hausse de 53 millions d'euros par rapport au plan d'affaires et de 15 millions d'euros par rapport au budget initial, du fait d'une sous-évaluation des recettes publicitaires, pointée par la Cour des comptes ;

- des prélèvements stables, à hauteur de 349 millions d'euros ;

- une hausse du coût des programmes de 2,2 % par rapport à 2010 ;

- une baisse des coûts de diffusion, du fait de l'arrêt total de la diffusion analogique ;

- des **charges de personnel qui restent dynamiques**.

**La situation financière du groupe reste fragile et fait peser des risques budgétaires.** En effet, France Télévisions a indiqué que le groupe comptait un retard de 35 millions d'euros sur son budget pour 2012, dû à des recettes publicitaires plus faibles que prévu depuis le début de l'année. Cette situation devra être surveillée attentivement. Elle impliquera sans doute une réflexion plus générale sur le financement de l'entreprise publique.

En effet, des études récentes estiment que la suppression de la publicité après 20 heures a finalement engendré un coût pour les finances publiques. En outre, **la taxe frappant les opérateurs de télécommunications, censée financer une partie de la suppression de la publicité, a été vivement contestée par la Commission européenne**. Cette dernière a saisi la Cour de justice de l'Union européenne, dont la décision est attendue pour début 2013. Une condamnation de la France à ce titre engendrerait un **risque budgétaire important**.

*d) Une performance satisfaisante, un dispositif qui devra être adapté au nouveau COM*

Le dispositif de performance se compose de trois objectifs et de huit indicateurs. Par rapport à 2010, un indicateur a été supprimé, et deux autres ont été créés. Les objectifs et indicateurs devront être adaptés au nouveau COM signé le 22 novembre 2011.

Pour s'en tenir aux principaux indicateurs et résultats du programme, on retiendra que :

- malgré la diminution des audiences de France 2 et France 3, dans un contexte de concurrence accrue avec les chaînes de la TNT, **le groupe est parvenu à faire progresser son audience cumulée hebdomadaire**, en particulier grâce à la montée en puissance de France 4 et France 5. Malgré tout, la part des personnes âgées de plus de 50 ans reste encore prépondérante dans la structure de son audience ;

- la société a réalisé des avancées notables sur l'accessibilité, avec 91 programmes audio-décrits à l'attention des personnes aveugles et mal voyantes, et un engagement renforcé sur la qualité du sous-titrage ;

- les indicateurs de gestion apparaissent conformes aux objectifs.

**Le dispositif de performance pourrait être adapté pour rendre davantage compte des synergies permises par l'entreprise unique.**

## **2. Le programme 842 « Arte France » : le poids des coûts de diffusion**

*a) Une hausse des dotations pour faire face à des surcoûts de diffusion mal anticipés*

L'année 2011 a été marquée par plusieurs événements importants :

- la nomination d'une nouvelle présidente en mars 2011 ;

- la mise en place concomitante d'une nouvelle organisation, caractérisée par le renforcement de la direction des projets, transformée en direction éditoriale ;

- la signature d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance pour la période 2012-2016 ;

- le passage au tout numérique fin 2011 avec **l'arrêt de l'analogique, qui devrait permettre de réduire les coûts de diffusion.**

L'exécution 2011 du programme est conforme à la loi de finances initiale, à hauteur de 251,81 millions d'euros, en hausse de 4,08 % par rapport à 2010. Cette hausse s'explique en partie parce que le programme a dû faire l'objet d'un ajustement par rapport aux prévisions budgétaires de la trajectoire financière du groupe : **un avenant au COM 2007-2011 a été signé le 28 mars 2011 pour attribuer à l'entreprise des dotations complémentaires entre 2010 et 2011, à hauteur de 7,1 millions d'euros, afin de couvrir une partie des surcoûts de diffusion qui n'avaient pas été anticipés au moment de la signature du COM.** Les surcoûts concernent la participation du groupe au GIP France Télé Numérique, ainsi que la diffusion de la chaîne en Outre-mer. **L'avenant s'est donc traduit par une augmentation du budget de la chaîne, contribuant au dynamisme des dépenses du compte de concours financiers.**

*b) Un bilan plutôt positif de l'exécution du COM 2007-2011*

Le dispositif de performance a été étoffé. Il comporte trois objectifs et huit indicateurs, contre cinq indicateurs en 2010.

Le bilan de l'exécution du COM 2007-2011 est positif sur la majorité des objectifs, hormis les audiences.

Plus précisément, malgré la hausse de ses coûts de diffusion, le groupe est parvenu, grâce à des redéploiements d'économies mais aussi au soutien de l'Etat, à respecter ses engagements de production et de dépenses de programmes, à assurer une présence active sur Internet et à dépasser ses objectifs de recettes commerciales.

En revanche, **la cible d'audience d'Arte n'a pas été atteinte. En 2011, Arte France affiche en moyenne une part d'audience en France de 1,5 %, en recul par rapport à 2010 (1,6 %)**. C'est pourquoi, le nouveau contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2012-2016 privilégie la reconquête du public.

De plus, si les résultats liés au respect des frais de structure sont conformes aux cibles du PAP 2011, **l'objectif de maîtrise des charges de personnel fixé n'est pas atteint**. Cet échec s'explique par des dépenses exceptionnelles de personnel liées à l'arrivée de la nouvelle équipe dirigeante.

### **3. Le programme 843 « Radio France » : des informations trop lacunaires sur le chantier de réhabilitation de la maison de la Radio**

*a) Une exécution conforme à la prévision*

Premier groupe radiophonique français, Radio France produit et diffuse sept chaînes généralistes, thématiques et de proximité<sup>1</sup>. Le groupe détient également quatre formations musicales et mène des activités d'édition.

L'exécution du programme est conforme à la loi de finances initiale, à hauteur de 606,6 millions d'euros en AE comme en CP, montant en hausse de 3,9 % par rapport à 2010. Cela correspond à la dotation prévue dans le COM 2010-2014.

*b) Une situation financière tributaire des travaux de réhabilitation*

La loi de finances initiale pour 2011 prévoyait une ressource de 606,6 millions d'euros toutes taxes comprises (TTC), soit 594,1 millions d'euros hors taxes (HT). Elle se décomposait en **570,5 millions d'euros HT pour le fonctionnement, et 23,6 millions d'euros HT pour l'équipement (principalement le financement de la réhabilitation de la maison de Radio France)**. Si cette somme a été versée à Radio France, la répartition effective a été légèrement différente : 568,5 millions d'euros HT pour le fonctionnement et 25,6 millions d'euros pour l'équipement.

---

<sup>1</sup> France Inter, France Info, France Culture, France Musique, France Bleu, le Mouv' et FIP.

En effet, comme l'explique le Rapport annuel de performances pour 2011, « *du fait du décalage sur 2012 de la date de déménagement du principal locataire de la Maison de Radio France, ce qui a généré des recettes immobilières non prévues, Radio France et l'Etat ont décidé de requalifier d'un commun accord 2 millions d'euros HT de subvention de fonctionnement en subvention d'équipement. Cette requalification constitue une avance sur le financement des travaux du chantier de réhabilitation* ».

**Les investissements se sont maintenus à un niveau élevé**, à hauteur de 65,8 millions d'euros contre 67,2 millions d'euros en 2010, en raison de dépenses sur les travaux mais aussi sur les moyens techniques. D'après le RAP 2011, le montant élevé de ce poste a impliqué une **mobilisation de la capacité d'autofinancement de Radio France, et un nouveau prélèvement sur sa trésorerie**. Cette dernière diminue donc légèrement, pour atteindre 64,7 millions d'euros.

**Il est regrettable que la justification au premier euro ne soit pas plus précise sur le chantier de réhabilitation de la maison de la Radio.** En effet, le RAP ne fournit aucune indication sur le respect du calendrier général des travaux, sur les conséquences des dépassements éventuels, ni sur le coût actualisé du chantier. Compte tenu **des carences relevées à plusieurs reprises par la Cour des comptes sur les chantiers culturels**, notamment dans le cadre de son rapport annuel pour 2011 publié en février 2012, il y aurait pourtant lieu d'être très vigilant, d'autant plus que la dépense publique dans le domaine musical est conséquente, alors même que la salle Pleyel a été rénovée à grands frais et que le chantier de la Philharmonie de Paris mobilise aussi d'importants financements.

*c) Une performance globalement positive*

Le dispositif de performance comporte trois objectifs et sept indicateurs. Deux objectifs ont été adaptés, et deux indicateurs créés dans le cadre du PLF 2011, afin de mieux prendre en compte l'activité de la société dans un environnement numérique qui évolue rapidement. Un indicateur a été supprimé en contrepartie.

Pour s'en tenir aux principaux indicateurs et résultats du programme, on retiendra que :

- en 2011, Radio France a atteint ses objectifs relatifs à la diversité de la programmation musicale sur ses antennes ;

- le groupe a enregistré une **hausse de son audience cumulée de 0,5 point, et a gagné près de 370 000 auditeurs par rapport à 2010**. D'après les premiers chiffres au titre de l'année 2012, les progrès dans l'audience se confirment. Toutefois, le Mouv', FIP et France Musique n'atteignent pas leur cible d'audience en 2011 ;

- le nombre de téléchargements de *podcasts* a augmenté de 8 % sur un an ;

- s'agissant de sa gestion, Radio France atteint ses objectifs de maîtrise des principales charges et de part des ressources propres dans les ressources totales. Cependant, cette part diminue par rapport à 2010, ce qui s'explique en partie par la **baisse des recettes publicitaires** ;

- les travaux du chantier de réhabilitation, engagés en juin 2008, se sont poursuivis en 2011 (livraison du parking en août, achèvement de la première phase en septembre, **avec 5,5 mois de retard**, lancement des travaux de construction de l'auditorium en novembre 2011).

#### **4. Le programme 844 « contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure » : un soutien public trop généreux ?**

##### *a) Des dépenses dynamiques*

Les crédits du programme 844 ne représentent que 4 % des moyens de la mission. L'exécution du programme est conforme à la loi de finances initiale, à hauteur de 125,2 millions d'euros en AE comme en CP, **montant en hausse de 6,54 % par rapport à 2010**. Toutefois, il est nécessaire, pour apprécier son exécution, de considérer de façon consolidée l'ensemble des crédits affectés au groupe Audiovisuel extérieur de la France (AEF), répartis entre le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » de la mission médias<sup>1</sup> et le présent programme. Ainsi, la société holding AEF et ses filiales bénéficient, en plus de la dotation du programme 844, de 99,2 % des crédits disponibles du programme 115 précité, soit 250 millions d'euros, montant en hausse de 18,5 % par rapport à 2010. **Au total les crédits consommés par AEF en 2011 représentent 375 millions d'euros en AE, en progression de 14 % par rapport à 2010.**

---

<sup>1</sup> Auxquels il faut retirer les crédits alloués à la radio franco-marocaine Médi 1 (Radio Méditerranée Internationale) via la Compagnie internationale de radio et télévision (CIRT), hors budget de l'AEF.

Le tableau suivant détaille la répartition des ressources publiques totales consacrées à AEF en 2011 (en millions d'euros HT) :

<b>Ressources publiques (CAP+subvention)</b>	2010	2011	Dont versement exceptionnel
Holding AEF	5,2	23,3	17,3
France 24	102,5	116,9	1,4
RFI	146,2	150,9	19,6
TV5 Monde	72,5	81,5	6,5
<b>Total</b>	<b>326,4</b>	<b>372,5</b>	<b>44,8</b>

Source : rapport annuel de performances 2011 « Avances à l'audiovisuel public »

Le détail de la répartition du versement exceptionnel de 44,8 millions d'euros, ouvert en loi de finances rectificative, par entité et par projet figure ci-dessous :

<b>Détail du versement exceptionnel (en million d'euros HT)</b>	AEF	France 24	RFI	TV5 Monde	<b>Total</b>
Projet immobilier	17,3	-	3,3	-	<b>20,5</b>
Plan de départ volontaire	0,1	1,4	16,4	-	<b>17,8</b>
Redressement fiscal <sup>1</sup>	-	-	-	6,5	<b>6,5</b>
<b>Total</b>	<b>17,3</b>	<b>1,4</b>	<b>19,6</b>	<b>6,5</b>	<b>44,8</b>

Source : rapport annuel de performances 2011 « Avances à l'audiovisuel public »

*b) Une année tournée vers la fusion et le regroupement des filiales*

On peut retenir les principaux éléments des activités de l'AEF et de ses filiales en 2011. Une assemblée générale extraordinaire du groupe AEF a entériné la fusion juridique entre France 24 et RFI en février 2012, malgré les tensions sociales associées à ce projet. Un plan de réorganisation prévoyant une nouvelle organisation destinée à favoriser le travail en commun des

<sup>1</sup> Ce redressement fiscal portait sur le traitement comptable des acquisitions de programmes. Depuis 2012, les subventions finançant les acquisitions de programmes sont qualifiées de subventions d'investissements et rapportées aux bénéfices imposables parallèlement à l'amortissement des programmes concernés.

équipes, pour faciliter les synergies, a été lancé dans la foulée. De plus, un cahier des charges a enfin été rédigé.

Le plan global de modernisation de RFI s'est traduit par une **stabilisation de la situation financière du groupe**, tandis que France 24 a étendu sa couverture mondiale, notamment asiatique. La mise en œuvre du plan stratégique de TV5 Monde a permis un renforcement de sa distribution, une confirmation de ses audiences et une offre plus variée.

Enfin, le déménagement de RFI et MCD de la Maison de la radio a vocation à regrouper l'ensemble des équipes de la holding et de ses filiales (hormis TV5 Monde, qui est partenaire) sur un site unique.

*c) De fortes incertitudes pèsent sur l'avenir*

De nombreuses incertitudes pèsent sur l'avenir de l'AEF et sa stratégie. En effet, le groupe a fait l'objet de **deux rapports très critiques**, l'un de l'Inspection générale des finances<sup>1</sup>, à l'automne 2011, l'autre d'une mission d'information de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, qui a rendu ses conclusions au mois de mars. Malgré plusieurs succès tels que le développement de la distribution de France 24, le développement de ses audiences et le lancement réussi de sa version arabophone, la tonalité du rapport est fortement critique : l'absence de COM est très problématique, la crise de la gouvernance au sein du groupe a alimenté les conflits de personnes, les ressources propres ne sont pas au rendez-vous. Par ailleurs, les deux co-rapporteurs, nos collègues Didier Mathus et Christian Kert, s'opposent sur la question de la fusion entre les rédactions de RFI et France 24 : s'ils s'accordent sur un rapprochement, le premier estime que la fusion des rédactions est une mauvaise idée tandis que le second la juge indispensable.

La mission formule plusieurs propositions qui pourraient mener à des évolutions structurelles, telle que la création d'un comité d'orientation stratégique « *afin de remédier au défi de vision générale dont manque l'audiovisuel extérieur* ». Le Gouvernement se saisira certainement de ce dossier, la ministre de la culture ayant récemment déclaré « *qu'il serait logique d'arrêter la fusion* », et annonçant une redéfinition de la ligne stratégique de l'audiovisuel extérieur de la France.

La mesure de la performance est traitée dans le cadre du programme 115 de la mission « médias, livre et industries culturelles ».

---

<sup>1</sup> *Audiovisuel extérieur de la France (AEF), rapport n° 2011-M-023-02, sous la supervision de François Auvigne et Rémi Toussain, octobre 2011.*

<sup>2</sup> *La réforme de l'audiovisuel extérieur de la France, Assemblée nationale, rapport n° 4456, (XIII<sup>ème</sup> législature), mars 2012.*

## **5. Le programme 845 « Institut national de l'audiovisuel » : une exécution globalement satisfaisante**

### *a) Une hausse des dépenses qui suit la trajectoire financière prévue par le COM*

Le programme 845 ne représente que 3 % des crédits de la mission.

L'année 2011 marque la deuxième année d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2010-2014.

L'exécution 2011 du programme est conforme à la loi de finances initiale, à hauteur de 91,9 millions d'euros, **montant en hausse de 5,43 % par rapport à 2010**. Cela correspond à la dotation prévue dans le COM 2010-2014.

### *b) La poursuite des grands chantiers*

En 2011, l'INA a en particulier continué la mise en œuvre de ses grands chantiers. Tout d'abord, la poursuite du Plan de sauvegarde et de numérisation a rendu possible la numérisation de 44 000 heures, ce qui représente un taux de sauvegarde numérique de 73 % du fonds menacé.

De plus, L'INA a mis l'accent sur la **définition du projet immobilier** prévu par son COM, consistant notamment à rapprocher ses activités commerciales parisiennes (formation et valorisation de ses contenus) de ses clients.

L'INA a également mené une action plutôt satisfaisante en faveur de la valorisation et de la diffusion de ses fonds.

De surcroît, l'institut a rationalisé son organisation, qui comprend désormais trois directions déléguées métiers, cinq directions support et un secrétariat général.

Enfin, l'INA a mené une réflexion stratégique sur le renforcement de son activité de formation professionnelle, pour faire face à la demande et à la concurrence accrue sur ce secteur.

### *c) Une situation financière saine*

L'exécution 2011 se caractérise par un bilan satisfaisant sur le plan comptable et financier, puisque l'INA a augmenté ses recettes après deux années difficiles, a amélioré son excédent brut d'exploitation, et a obtenu au final un résultat en excédent de 2,5 millions d'euros.

Ce résultat s'explique notamment par la progression de 3 % de ses recettes commerciales et la maîtrise de ses charges hors personnel. Il convient cependant de noter que **les charges de personnel (permanent et non permanent) augmentent de près de 3 % entre 2010 et 2011**.

*d) Une performance perfectible sur les indicateurs de gestion*

Le dispositif de performance a été modifié entre 2010 et 2011, avec la création d'un troisième objectif et de deux nouveaux indicateurs pour mieux apprécier le développement des activités d'enseignement et de recherche, mission centrale de l'INA. Il comporte trois objectifs et huit indicateurs, en cohérence avec le contrat d'objectifs et de moyens.

Pour s'en tenir aux principaux indicateurs et résultats du programme, on retiendra que :

- l'INA n'a pas atteint le ratio cible entre les ressources propres et les ressources totales. **Le résultat de 32,1 % est en baisse de 0,9 point par rapport à la cible.** Toutefois, les ressources propres augmentent en volume entre 2010 et 2011, de 37,4 millions d'euros à 38,6 millions d'euros ;

- s'agissant de la mission de conservation et de valorisation du patrimoine, les résultats s'avèrent, de façon positive, supérieurs aux cibles prévues ;

- sur la transmission des savoirs et des compétences, le taux d'insertion professionnel des diplômés est conforme à la cible, mais inférieur à la réalisation 2010. De plus, le nombre de doctorants est inférieur à la cible comme à la réalisation 2010. Le RAP justifie cette contre-performance par la baisse des crédits de recherche obtenus par l'INA auprès des organismes financeurs (Commission européenne, Agence nationale de la recherche...) ;

- enfin, concernant les résultats des indicateurs de gestion, les charges de personnel permanent augmentent par rapport à 2010, mais **l'évolution des frais généraux a été maîtrisée**, passant de 4,1 millions d'euros en 2010 à 3,8 millions d'euros en 2011.

## MISSION « OUTRE-MER »

### MM. Georges Patient et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux

<b>I. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION</b> .....	302
A. L'ABSENCE DE COHÉRENCE GLOBALE DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION .....	302
B. UNE BAISSSE DES CRÉDITS DE LA MISSION QUI NE CONCERNE EN FAIT QU'UN SEUL DE SES DEUX PROGRAMMES .....	302
C. UNE EXÉCUTION 2011 LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PLAFONDS FIXÉS PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE .....	303
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	304
A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » .....	304
1. <i>Une exécution sous contrainte du paiement par l'Etat des exonérations de charges         sociales spécifiques à l'outre-mer</i> .....	304
2. <i>Le retard pris dans la réalisation des objectifs du service militaire adapté (SMA)</i> .....	305
3. <i>Les faibles performances du programme</i> .....	306
B. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » .....	307
1. <i>Une légère sous-exécution du programme en 2011 de mauvaise augure pour la         résolution du problème du logement social en outre-mer</i> .....	307
2. <i>Le ralentissement du rythme d'engagement des contrats de projets Etat / régions</i> .....	308
3. <i>Une réforme insuffisante des indicateurs de performance du programme</i> .....	309

## I. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

### *A. L'ABSENCE DE COHÉRENCE GLOBALE DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION*

Vos rapporteurs spéciaux soulignent une nouvelle fois **l'absence de cohérence globale du périmètre de la mission « Outre-mer »**.

Elle n'a représenté, en 2011, que **2,02 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,94 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), soit environ 15 % du total des dotations budgétaires consacrées à l'outre-mer<sup>1</sup>**.

La loi organique relative aux lois de finances (Lolf) dispose qu'une *« mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie »*<sup>2</sup>. 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. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE LA MISSION QUI NE CONCERNE EN FAIT QU'UN SEUL DE SES DEUX PROGRAMMES*

**Les crédits consommés de la mission diminuent en 2011 par rapport à ceux exécutés en 2010. Ils baissent en effet de 4,4 % en AE et de 6 % en CP.** Cette contraction est moindre que celle constatée entre 2009 et 2010, puisque la baisse était alors de 20,8 % en AE et de 18,6 % en CP.

---

<sup>1</sup> 13,7 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 2012.

<sup>2</sup> Article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

### Exécution comparée des crédits de la mission en 2010 et 2011

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<b>2010</b>	2 111	2 062
<b>2011</b>	2 018	1 938
<b>Évolution entre 2010 et 2011</b>	- 4,4 %	- 6 %

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

**Cette diminution** des crédits, tant en prévision qu'en exécution **ne correspond qu'au programme 123 « Conditions de vie outre-mer »**, programme qui recouvre plusieurs dispositifs d'intervention spécifiques à l'outre-mer, ainsi que les crédits destinés à aider l'investissement des collectivités territoriales. En effet, l'autre programme de la mission, **le programme 138 « Emploi outre-mer »**, qui retrace des aides aux entreprises d'outre-mer ainsi que des actions en faveur de l'emploi à l'instar des compensations versées par l'Etat au titre des exonérations de charges sociales spécifiques aux territoires ultramarins, **voit ses crédits augmenter**.

Cette augmentation résulte de **deux facteurs principaux** :

- les exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer font l'objet, chaque année depuis 2008, d'un **meilleur remboursement par l'Etat** aux organismes de sécurité sociale ;

- le dispositif du **service militaire adapté (SMA)** a bénéficié d'un renforcement visant à **doubler le nombre de ses bénéficiaires**, dans le cadre de la mise en œuvre du plan « SMA 6 000 », annoncé par le Président de la République le 19 février 2009.

#### ***C. UNE EXÉCUTION 2011 LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PLAFONDS FIXÉS PAR LA PROGRAMMATION TRIENNALE***

Vos rapporteurs spéciaux relèvent que l'année 2011 fait apparaître une **exécution légèrement inférieure aux plafonds fixés par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014**<sup>1</sup>, cette loi ayant remplacé à compter de l'exercice 2011 la précédente loi de programmation, qui couvrait les années 2009 à 2012<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

En effet, l'exécution des crédits en 2011 s'élève, comme indiqué ci-avant, à 2,02 milliards d'euros en AE et 1,94 milliard d'euros en CP par rapport à des plafonds fixés à 2,14 milliards d'euros en AE et 1,97 milliard d'euros en CP, soit une **sous-consommation respective de 122 millions et 32 millions d'euros**.

**La programmation de la mission  
pour les années 2011 à 2013**

*(en milliards d'euros)*

Année	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
<b>Mission « Outre-mer »</b>	2,14	2,16	2,19	1,97	2,03	2,10

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

#### 1. Une exécution sous contrainte du paiement par l'Etat des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer

Le programme 138 fait apparaître en 2011 un **taux d'exécution acceptable des crédits ouverts**, avec 94,4 % des crédits ouverts en AE et 96,2 % en CP. Ce taux est toutefois en baisse par rapport à l'exécution 2010, puisqu'il s'élevait alors à 97,5 % en AE et 98 % en CP.

#### Exécution des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer » en 2011

*(en millions d'euros)*

	LFI 2011	Ouverts	Consommés	Taux de consommation
<b>AE</b>	1 350,8	1 360,8	1 284,7	94,4 %
<b>CP</b>	1 330,5	1 334,9	1 284,7	96,2 %

*Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement*

Vos rapporteurs spéciaux soulignent que les tensions dans la budgétisation de ce programme résultent surtout de l'inscription des dotations servant à compenser à la sécurité sociale les exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer. Or la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale, bien que fortement réduite par rapport aux années précédentes, s'élève à la fin de l'année 2011 à la somme non négligeable de 48,2 millions d'euros<sup>1</sup>. Vos rapporteurs spéciaux pointent donc 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. Le retard pris dans la réalisation des objectifs 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 »**.

Le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement fait apparaître que l'**effort de montée en charge** dans lequel est engagé le SMA pour atteindre les 6 000 jeunes s'est accéléré en 2011 mais **reste insuffisant**.

Les effectifs, exprimés en équivalent temps plein travaillés (ETPT), passent de 2 969 en 2010 à **3 247** en 2011. Après seulement 113 volontaires supplémentaires entre 2009 et 2010, il s'agit d'une extension à plus de **278 bénéficiaires supplémentaires entre 2010 et 2011**.

La lente montée en puissance du dispositif du « SMA 6 000 » soulève des interrogations sur la crédibilité d'une cible de 6 000 volontaires à l'horizon 2013. Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent donc sur la **capacité du Gouvernement à atteindre les objectifs du programme dans les délais impartis**, même si le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement se félicite d'un « *volume en flux de 4 100 bénéficiaires* » et avance le chiffre de « *1000 bénéficiaires supplémentaires en 2011* » en soulignant que « *ce taux d'insertion a été réalisé pour la majeure partie en emploi direct (67,5 %) et dans une moindre mesure dans le cadre de la poursuite d'une formation qualifiante (32,5 %)* ».

---

<sup>1</sup> D'après l'analyse de l'exécution budgétaire réalisée par la Cour des Comptes, « le montant des dépenses est inférieur à celui des remboursements d'exonérations demandés par les organismes de sécurité sociale, car la direction du budget a refusé de verser au RSI le montant qu'il réclame faute d'éléments justificatifs probants ». Elle poursuit en demandant « l'amélioration des outils de prévisions des organismes de sécurité sociale afin de réduire davantage les incertitudes liées à ces dispositifs ».

### 3. Les faibles performances du programme

Vos rapporteurs spéciaux constatent qu'**aucune modification du dispositif de performance** n'est intervenue sur le programme 138.

Cette stabilité dans le suivi de la performance s'accompagne malheureusement d'une stagnation des résultats constatés. Vos rapporteurs spéciaux soulignent en effet, à nouveau, le **faible bilan du programme en 2011, tels que mesurés 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).

Il peut être relevé une nouvelle fois 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, **leurs performances sont contrastées en 2011** puisque l'indicateur 1.1 est de - 1,3 pour un objectif fixé à 0,6 et que l'indicateur 2.2 est de 4 pour un objectif fixé à 2.

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 représentatifs 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 est stable en 2011 par rapport à 2010 (74,8 % en 2011 contre 75,2 % en 2010), pour un objectif fixé à 80 %.

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 en légère progression par rapport à 2010 (54 % contre 52 %), mais toujours assez éloigné de l'objectif fixé en loi de finances initiale (60 %).

Au total, vos rapporteurs spéciaux invitent toutefois à **relativiser les faibles performances des actions menées en faveur de l'insertion professionnelle, qui continuent de subir 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 »**

### **1. Une légère sous-exécution du programme en 2011 de mauvaise augure pour la résolution du problème du logement social en outre-mer**

Globalement, **les taux de consommation des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » ne sont pas très élevés en 2011.** Ils s'élèvent, comme l'indique le tableau ci-dessous, à **86,1 % en AE** et à **92,7 % en CP**. Ces taux sont moindres que ceux enregistrés en 2010, année où l'exécution des crédits avait ainsi atteint 96,3 % en AE et 97,3 % en CP.

#### **Exécution des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » en 2011**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2011</b>	<b>Ouverts</b>	<b>Consommés</b>	<b>Taux de consommation</b>
<b>AE</b>	805,1	817,5	704,3	86,1 %
<b>CP</b>	646,7	704,3	653,1	92,7 %

*Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement*

Au terme de l'exercice 2011, le **solde de crédits disponibles** sur le programme 123 est donc **assez conséquent**, avec 113 millions d'euros d'AE et 51 millions d'euros de CP.

Cette situation s'expliquerait en grande partie par la **constitution d'une dotation exceptionnelle pour la Polynésie française**, d'un montant de 50 millions d'euros constituée par dégel de crédits sur le programme 123 et par virements de crédits du programme 138, après dégel, au programme 123 (7 millions d'euros d'AE et 12,9 millions d'euros de CP).

Ainsi que le précise l'analyse de l'exécution budgétaire réalisée par la Cour des Comptes, « *cette dotation n'a pas été utilisée en 2011 et devrait être reportée de 2011 sur 2012* ».

Par ailleurs, la **baisse des dépenses sur le programme** en 2011 porte surtout sur les crédits du titre 6 et, dans une moindre mesure, du titre 5. A l'inverse, il est enregistré une forte augmentation des dépenses de titre 3 (137 millions d'euros en AE et 47 millions d'euros en CP), qui résulterait pour l'essentiel d'erreurs d'imputation de dépenses d'aides au logement social.

Au titre de la ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au logement social en outre-mer, seuls 184,51 millions d'euros ont été exécutés en AE en 2011 et 227,92 millions d'euros en CP, alors que ces montants s'élevaient en 2010 à 281,9 millions d'euros en AE et 238,3 millions d'euros en CP.

**Au regard des besoins des départements d'outre-mer en matière logement social, ces réalisations s'avèrent très insuffisantes**, d'autant que la LBU doit rester l'outil privilégié de financement du logement social en outre-mer.

Vos rapporteurs spéciaux constatent donc, au vu de cette exécution, **que les moyens mis en œuvre par l'Etat sur cette action ne sont pas proportionnés à l'objectif, qu'il est pourtant indispensable d'atteindre, de résolution du problème du logement social ultra-marin.**

## **2. Le ralentissement du rythme d'engagement 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 connu un ralentissement de leur croissance en 2011**. Après avoir fortement progressé en 2010, passant, en moyenne, de 25 % au 31 décembre 2009 à 39 % au 31 décembre 2010, ils atteignent 49 % au 31 décembre 2011, soit un taux nettement inférieur à celui de la moyenne nationale qui s'élève à 57 %.

A nouveau, **le cas particulier de la Martinique est préoccupant**. En effet, le taux d'engagement des crédits prévus au contrat ne s'élève qu'à 36 % au 31 décembre 2011, soit un effort de rattrapage de 17 % en une seule année (le taux était en effet de 19 % au 31 décembre 2010). Cette performance risque toutefois de ne pas suffire à ce que ce retard ne porte pas préjudice, d'ici à 2013, à la réalisation effective des actions prévues au contrat.

### **3. Une réforme insuffisante des indicateurs de performance du programme**

Trois évolutions affectent en 2011 le suivi du dispositif de performance du programme :

- la suppression de l'indicateur 2.3 « *Part des crédits de la dotation globale de développement économique (DGDE) dans les investissements financés par la Polynésie française* » ;

- la création d'un dixième sous-indicateur au sein de l'indicateur 2.1 « *Respect du taux de cofinancement prévu dans les opérations contractualisées* », à savoir « *Polynésie française – subvention aux investissements prioritaires* » ;

- enfin, l'indicateur 3.1 a été remanié. Il n'est plus corrigé de l'évolution du coût du pétrole et porte sur « *le coût moyen du transport des dispositifs de continuité territoriale* ».

Vos rapporteurs spéciaux s'étonnent **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 » continue de ne présenter que deux indicateurs :

- le premier, simple indicateur de moyens, mesure 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**.

La Cour des Comptes rejoint cette critique dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour 2011 puisqu'elle fait précisément valoir qu'« *il n'y a pas d'indicateur mesurant l'ajustement de l'offre à la demande alors que l'insuffisance quantitative reste le problème crucial du logement social 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.

S'agissant des **trois indicateurs de performances autres que ceux consacrés au logement**, vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que regretter leur **faible pertinence**, d'autant que **cinq des neuf actions du programme ne font l'objet d'aucun indicateur**.

## **MISSION « POLITIQUE DES TERRITOIRES »**

### **Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2011</b> .....	311
<b>A. UNE MISSION PLUS HOMOGENE MAIS QUI CONSERVE D'IMPORTANTES SPECIFICITES</b> .....	311
1. <i>Une architecture stabilisée depuis 2008</i> .....	311
2. <i>Une cohérence qui reste perfectible</i> .....	312
<b>B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011</b> .....	313
1. <i>Une exécution qui renoue avec une assez forte consommation des crédits pour les deux programmes de la mission...</i> .....	313
2. <i>... et ne permet pas le respect de la programmation pluriannuelle</i> .....	314
<b>C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN PROGRÈS</b> .....	315
1. <i>Des indicateurs à parfaire</i> .....	315
2. <i>Des résultats en amélioration ?</i> .....	315
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	315
<b>A. PROGRAMME 112 « IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »</b> .....	315
1. <i>L'exécution (276,74 millions d'euros en CP)</i> .....	315
2. <i>Des résultats qui semblent s'améliorer</i> .....	316
<b>B. PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ETAT »</b> .....	317
1. <i>L'exécution (63,44 millions d'euros en CP)</i> .....	318
2. <i>Un programme dont la performance est faible</i> .....	319

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2011

### 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 »<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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 il a déjà été rappelé, la mission « Politique des territoires » a peiné à trouver sa cohérence interne. En effet, cette mission procédait avant 2008 d'une **juxtaposition artificielle de programmes** marquée par l'hétérogénéité des secteurs concernés (aménagement du territoire, urbanisme, tourisme...). De ce point de vue, le **recentrage de la mission, en 2008, sur l'aménagement du territoire** représente une avancée notable, de même que le rattachement du PICPAT au ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, créé en 2009. Toutefois les singularités de la mission restent fortes.

Tout d'abord, les deux programmes de la mission s'avèrent **fortement déséquilibrés : les trois quarts des crédits de la mission se rattachent ainsi 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 quatre plans gouvernementaux multisectoriels pilotés par le ministère de l'intérieur, 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 2011

Le montant des dépenses fiscales de la mission, toutes rattachées au PICPAT et réparties entre une trentaine de dispositifs, est évalué à 406 millions d'euros dans le RAP 2011, dont 382 millions d'euros pour les impôts d'Etat et 24 millions d'euros pour les impôts locaux, soit une baisse de 85 millions d'euros par rapport à l'évaluation fournie dans le RAP 2010, qui était elle-même réduite de 342 millions d'euros par rapport au 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).

Votre rapporteure spéciale réitère les interrogations dont elle a fait état concernant le « saupoudrage » que représentent ces dépenses fiscales et les effets qui peuvent en être attendus. Elle 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 mission<sup>1</sup>.**

## **B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2011**

### **1. Une exécution qui renoue avec une assez forte consommation des crédits pour les deux programmes de la mission...**

En 2011, la mission « Politique des territoires » a consommé **94,95 % des autorisations d'engagement (AE) et 93,56 % des crédits de paiement (CP) ouverts pour l'exercice**, fonds de concours (FDC) inclus<sup>2</sup>. Le niveau de ces taux d'exécution, nettement **supérieurs à ceux qui avaient été enregistrés en 2010<sup>3</sup>, est proche de ceux des exercices 2009 et 2008**. Il est équivalent 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 2011**

(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 »	328,54	312,28	- 16,26 (4,95 %)	278,43	276,74	- 1,69 (0,61 %)
162 - « Interventions territoriales de l'Etat »	92,71	87,70	- 5,01 (5,40 %)	85,17	63,44	- 21,73 (25,51 %)
<b>Total pour la mission</b>	<b>421,25</b>	<b>399,98</b>	<b>- 21,27 (5,05 %)</b>	<b>363,60</b>	<b>340,18</b>	<b>- 23,42 (6,44 %)</b>

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

<sup>1</sup> 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 2012 a ainsi évalué à 5,35 milliards d'euros l'ensemble des crédits destinés à la politique d'aménagement du territoire.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ils étaient alors, respectivement, de 65,55 % et 85,36 %.

Ces taux de consommation sont plus satisfaisants que le phénomène de sous-exécution constaté en 2010. Ce dernier s'expliquait, pour mémoire, par **des facteurs spécifiques à chaque programme** :

- pour le PICPAT, deux facteurs étaient relevés. 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 de développement, ce qui les avait 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** enregistrait 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'expliquait 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 ne permet pas le respect de la programmation pluriannuelle

L'exécution 2011 doit être rapprochée de la programmation pluriannuelle de la mission « Politique des territoires »<sup>1</sup>. A la différence de 2010, exercice au cours duquel le phénomène de sous-exécution constaté avait permis un respect du cadrage pluriannuel, l'exercice 2011 conduit à **un dépassement du plafond de dépenses en AE comme en CP** (de 60 millions d'euros sur 340 millions d'euros pour les AE et de 20 millions d'euros sur 320 millions d'euros pour les CP).

### La programmation pluriannuelle et l'exécution de la mission

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Programmation pluriannuelle*	340	330	300	320	340	310
Loi de finances initiale	350	330	-	322	337	-
Exécution	400	-	-	340	-	-
Écart exécution/programmation	+ 60	-	-	+ 20	-	-

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

\* Pour mémoire, la première loi de programmation qui couvrait les années 2009 à 2012 prévoyait, pour 2011, des plafonds de 300 millions d'euros en AE et de 360 millions d'euros en CP.

Votre rapporteure spéciale recommande le **respect de cette trajectoire**, sous réserve qu'un tel respect ne conduise ni à **fragiliser les**

<sup>1</sup> Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009-2012, remplacée par la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

**dispositifs d'intervention** portés par cette mission, **ni à mettre à mal la « soutenabilité » des engagements** des actions concernées.

### ***C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE EN PROGRÈS***

#### **1. Des indicateurs à parfaire**

En 2011, ainsi qu'en 2010, les deux programmes de la mission « Politique des territoires » totalisent **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.

#### **2. Des résultats en amélioration ?**

Sur la totalité des indicateurs et sous-indicateurs, **53,33 % ont atteint en 2011 les objectifs fixés** (soit huit sur un total de quinze), ce taux n'étant que de 40 % en 2010 et de 14 % en 2009. Votre rapporteure spéciale 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 (276,74 millions d'euros en CP)**

En 2011, le programme 112 a consommé **312,28 millions d'euros en AE** et **276,74 millions d'euros en CP**, crédits ouverts par la voie de fonds de concours inclus. La **fin du phénomène de sous-consommation des**

**crédits**, révélatrice d'une meilleure budgétisation en 2011, est le **phénomène le plus notable de l'exercice**. Cette sous-consommation des crédits affectés au PICPAT représentait, en effet, en 2010, 129,38 millions d'euros en AE et 39 millions d'euros en CP, soit, respectivement, 36 % et 11,35 % des crédits ouverts. En revanche, au terme de l'exercice 2011, les AE de la mission ont été consommées à hauteur de 95 % et les CP de 99 %.

### Les crédits du PICPAT par action en 2011

(en euros)

Actions	AE	CP
1 « Attractivité économique et compétitivité des territoires »	106 930 000	110 950 000
2 « Développement solidaire et équilibré des territoires »	169 725 890	149 849 751
4 « Instruments de pilotage et d'étude »	25 985 124	25 985 124
Total des crédits prévus en LFI	302 641 014	286 784 875
Ouverture par FDC et ADP	+ 205 009	+ 205 009
Ouvertures/annulations hors FDC	+ 25 691 506	- 8 560 513
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>328 537 529</b>	<b>278 429 371</b>
<b>Total des crédits consommés</b>	<b>312 278 302</b>	<b>276 738 962</b>

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 2011 de la mission annexé au présent projet de loi de règlement.

Votre rapporteure spéciale relève cependant que la mise en œuvre effective du **dispositif d'accompagnement des territoires affectés par le redéploiement des armées doit se poursuivre** et que le **mode de fonctionnement de la PAT**, déjà problématique en temps normal, a des effets aggravés dans un contexte de crise économique<sup>1</sup>, ce qui devrait conduire à la remanier.

## 2. Des résultats qui semblent s'améliorer

En 2011, la performance du PICPAT reste mesurée par **trois objectifs**, dont la réalisation a été mesurée par **sept indicateurs** au total (soit

<sup>1</sup> 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.

un de moins qu'en 2010 et deux de moins qu'en 2009). Au vu des résultats enregistrés, les progrès sont notables puisque le bilan s'établit comme suit<sup>1</sup> : 62 % des indicateurs du programme présentent des résultats supérieurs ou égaux à la prévision, contre 38 % en 2010 et 22 % en 2009.

#### Indicateurs de performance du programme 112

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	2	1	0
Objectif 2	1	2	0
Objectif 3	2	0	0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>%</b>	<b>62%</b>	<b>38%</b>	<b>0%</b>

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 que pour l'un des trois indicateurs associés, à savoir le taux de créations d'emploi par les bénéficiaires de la PAT.

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 inférieurs aux cibles. Ces indicateurs aux résultats insatisfaisants sont relatifs aux créations d'entreprises en zones prioritaires et aux taux de créations d'emploi en PER.

Enfin, l'objectif 3 « **concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire** » est, à nouveau, atteint en 2011, après les progrès constatés depuis quatre 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 rapporteure spéciale remarque que **la stratégie de performance** retracée par le RAP continue de ne correspondre qu'à **une partie des actions du PICPAT**<sup>2</sup>. Les contrats de projets Etat-régions (CPER) échappent, par exemple, à son champ, ce qui est regrettable.

#### **B. PROGRAMME 162 « INTERVENTIONS TERRITORIALES 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 :

<sup>1</sup> Pour ces calculs, les indicateurs valent pour 1 et sont comparées les colonnes « 2011 Prévision PAP 2011 » et « 2011 Réalisation ».

<sup>2</sup> 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.

- l'élaboration du programme est **déconcentrée et interministérielle**, à l'initiative des préfets de région ;

- la responsabilité du programme relève du Premier ministre au plan politique, mais sa **gestion a été confiée au ministère chargé de l'intérieur** en sa qualité d'animateur du réseau préfectoral, la responsabilité administrative de cette gestion étant confiée au secrétaire général de ce ministère ;

- les **dépenses de personnel ne sont pas retracées** par le programme.

Les actions composant initialement le PITE y avaient été inscrites pour une période limitée à trois années (2006 à 2008), mais cette inscription était 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 rapporteure spéciale 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 (63,44 millions d'euros en CP)**

En 2011, l'exécution du PITE a conduit à une consommation de **87,70 millions d'euros en AE** (contre 49 millions d'euros en 2010 et 71,7 millions d'euros en 2009) et de **63,44 millions d'euros en CP** (contre 58,26 millions d'euros en 2010 et 103,8 millions d'euros en 2009). S'il n'est

plus constaté une baisse des crédits ouverts et des crédits consommés, on assiste, à nouveau, à un **phénomène de sous-exécution**, certes de moindre ampleur que celui enregistré en 2010 : seuls 94,60 % des AE ont été engagées et 74,50 % des CP ont été mandatés (contre 73,61 % des AE et 71,50 % des CP en 2010, 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 2011

(en euros)

Actions	AE	CP
2 « Eau – Agriculture en Bretagne »	11 392 466	8 068 877
4 « PEI en faveur de la Corse »	28 558 321	18 759 064
6 « Plan gouvernemental sur le marais poitevin »	4 776 143	5 126 789
8 «Plan chlordécone en Guadeloupe et Martinique»	2 916 042	2 915 827
Total des crédits prévus en LFI	47 642 972	34 870 557
Ouverture par FDC et ADP	+ 25 000 000	+ 20 000 000
Ouvertures/annulations de crédits hors FDC	+ 20 072 374	+ 30 304 673
<b>Total des crédits ouverts</b>	<b>92 715 346</b>	<b>85 175 275</b>
<b>Total des crédits consommés</b>	<b>87 703 511</b>	<b>63 441 918</b>

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission « Politique des territoires » annexé au présent projet de loi de règlement

Le **ralentissement de la programmation de travaux suite au changement de majorité de la collectivité territoriale de Corse**, d'une part, et le **rattachement tardif de crédits de fonds de concours** versés par l'AFITF au PEI en faveur de la Corse, d'autre part, seraient, d'après le RAP 2011, les explications principales de cette situation.

## 2. Un programme dont la performance est faible

En 2011, la performance du PITE est mesurée par un objectif par action, soit **quatre objectifs**, dont la réalisation a été mesurée par **huit indicateurs et sous-indicateurs** au total, soit un de plus qu'en 2010. Votre rapporteure spéciale se félicite de la reconduction, après sa première introduction en 2010, d'un volet performance pour l'action 8 « plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe », inscrite au PITE en 2009.

Pour ce qui concerne les résultats eux-mêmes<sup>1</sup>, **62,5 % des indicateurs présentent des résultats inférieurs à la prévision**. Pour mémoire, il s'agissait de la totalité des indicateurs du programme en 2009 et un progrès avait été enregistré en 2010 (57 %).

<sup>1</sup> Pour ces calculs, indicateurs et sous-indicateurs valent pour 1, et sont comparées les colonnes « 2011 Prévision PAP 2011 » et « 2011 Réalisation » présentées dans le RAP.

### Indicateurs de performance du programme 162

	Supérieur ou égal à la prévision	Inférieur à la prévision	Non exploitable
Objectif 1	1	1	0
Objectif 2	2	0	0
Objectif 3	0	2	0
Objectif 4	0	2	0
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>%</b>	<b>37,5%</b>	<b>62,5%</b>	<b>0%</b>

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** » affiche des résultats en progrès. D'une part, le pourcentage de stations de mesure dépassant la limite de 50 mg/l en nitrates est passé sous la cible des 7 %, avec 6,6 %, soit une amélioration réelle à rapprocher des 13,2 % et des 14 % enregistrés en 2010 et 2009. D'autre part, le pourcentage de conformité des prises d'eau concernées par le contentieux européen, prévu à hauteur de 100 %, s'établit à 91 % (contre 82 % en 2010 et 72 % en 2009).

Par ailleurs, le taux d'avancement moyen des projets relatif au **PEI en faveur de la Corse** continue d'être supérieur aux objectifs fixés. Mais votre rapporteure spéciale estime 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 n'atteignent pas les objectifs fixés par le PAP 2011, après avoir été satisfaisants en 2010 et en progression les années précédentes. D'après le RAP 2011, les estimations fournies ne seraient toutefois que provisoires.

Enfin, les deux 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 2011 montre que leurs progrès sur trois ans sont remarquables, ce qui mérite d'être souligné.

## **MISSION « POUVOIRS PUBLICS »**

**M. Jean-Paul Emorine, rapporteur spécial**

<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION</b> .....	322
A. UN PÉRIMÈTRE CONSTANT .....	322
B. DES DOTATIONS SOUS FLUX TENDUS.....	322
<b>II. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS</b> .....	323
A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 501).....	323
B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES .....	325
1. <i>L'Assemblée nationale (dotation 511)</i> .....	325
2. <i>Le Sénat (dotations 521)</i> .....	326
3. <i>Les chaînes parlementaires (dotation 541)</i> .....	328
C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL (DOTATION 531).....	329
D. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 533) .....	330

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

En application des dispositions du troisième alinéa<sup>1</sup> de l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la mission « Pouvoirs publics » regroupe les dotations accordées à la Présidence de la République, aux assemblées parlementaires, aux représentants français du Parlement européen au titre de leurs indemnités, au Conseil constitutionnel, à la Haute Cour et à la Cour de justice de la République.

### A. UN PÉRIMÈTRE CONSTANT

Ces dotations sont regroupées sous le titre 1 des charges budgétaires de l'Etat en application de l'article 5 de la LOLF.

Votre rapporteur spécial rappelle qu'elles ne font pas, *stricto sensu*, l'objet d'un projet annuel de performances (PAP), celles-ci n'ayant pas le statut de programmes<sup>2</sup>. En conséquence, leur exécution n'est pas retracée dans un rapport annuel de performances (RAP), mais dans une annexe explicative indiquant pour chacun des pouvoirs publics le montant des crédits ouverts et des dépenses constatées.

Il convient de relever **qu'aucun crédit n'a été inscrit en loi de finances initiale pour 2011 pour la Haute Cour.**

De surcroît, **aucune dotation n'a été inscrite, en 2011, au titre des « indemnités des représentants français au Parlement européen »**. En effet, si deux parlementaires ont opté pour le rattachement de leur indemnité au budget de l'Assemblée nationale, aucun crédit supplémentaire n'a été nécessaire en 2011. Le solde de l'enveloppe budgétaire initiale permet de garantir leur rémunération jusqu'à la fin de la législature européenne de 2014.

### B. DES DOTATIONS SOUS FLUX TENDUS

En application de l'article 5 de la LOLF, les dotations prévues en 2011 ont été consommées à hauteur de :

- 110,52 millions d'euros par la Présidence de la République (501)
- 533,91 millions d'euros par l'Assemblée Nationale (511)
- 327,69 millions d'euros par le Sénat (521)
- 32,12 millions d'euros par les chaînes parlementaires (541)
- 13,51 millions d'euros par le Conseil constitutionnel (531)

---

<sup>1</sup> « Une mission spécifique regroupe les crédits des pouvoirs publics, chacun d'eux faisant l'objet d'une ou plusieurs dotations ».

<sup>2</sup> 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 ».

- 0,79 million d'euros par la Cour de justice de la République (533)

**S'agissant de la Présidence de la République**, l'exécution du budget de l'année 2011 s'est inscrite dans la continuité des orientations établies depuis le début du mandat présidentiel. Elle a permis une contraction des dépenses à 2 % en s'établissant à 110,52 millions d'euros.

En vertu du principe d'autonomie financière des **assemblées parlementaires**, l'intégralité des dotations, soit 533,91 millions d'euros pour l'Assemblée nationale, 327,69 millions d'euros pour le Sénat et 32,12 millions d'euros pour LCP-AN et Public Sénat, leur a été versée. La consommation des crédits, égale à l'enveloppe budgétaire, est conforme aux objectifs alloués pour l'année 2011. Des efforts de rationalisation des dépenses ont été entrepris.

Quant au **Conseil constitutionnel**, l'exécution budgétaire en 2011 enregistre un déficit apparent résultant de dépenses de travaux budgétées les années précédentes et non consommées.

En revanche, la **Cour de justice de la République** enregistre une sous-consommation de ses crédits de l'ordre de 3 %.

## II. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS

### *A. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 501)*

Les crédits votés par le Parlement en loi de finances initiale pour 2011 s'élevaient à 112,29 millions d'euros. Ils ont été **consommés à hauteur de 98 %**, soit 110,05 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial tient à souligner que la dotation initiale votée en 2011 était en réduction de 0,2 % par rapport à 2010. Il salue donc un résultat positif à la fin de l'année 2011 de 560 267, 21 euros.

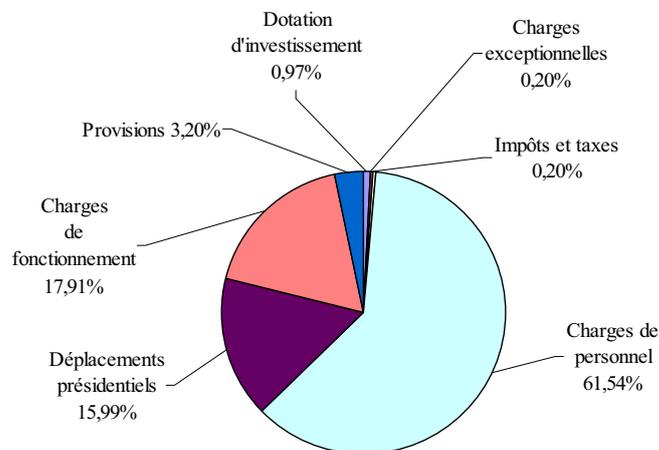
**Poursuivant les efforts réalisés depuis 2008**, la présente exécution tend à consolider le budget présidentiel dans la mise en œuvre des nouvelles modalités de gestion.

L'exécution du budget enregistre divers produits de gestion et exceptionnels à hauteur de 6,16 millions d'euros.

Au terme de l'analyse de la ventilation des dépenses illustrée par le graphique ci-dessous, les charges de personnel ont constitué, en 2011, 61,5 % de l'ensemble des dépenses. Elles se sont élevées à 68,04 millions d'euros et ont donc progressé de 0,36 % par rapport à 2010. Elles restent cependant inférieures de 2,5 % à ce qu'elles représentaient en 2008.

En effet, les effectifs de la Présidence de la République ont été réduits, respectivement de 16 % sur la période 2007 à 2011 et de 2,43 % en 2011 par rapport à 2010<sup>1</sup>.

### Répartition des dépenses de la Présidence de la République en 2011



Source : d'après les données de l'annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011

Toutefois, la légère augmentation de la masse salariale en 2011, en dépit de la poursuite de la réduction des effectifs, résulte de l'intégration des agents de France Télécom dans les frais de personnel<sup>2</sup>, des diverses revalorisations ainsi que des augmentations des charges liées aux majorations des pensions civiles et militaires.

**S'agissant des dépenses de fonctionnement** qui constituent 18 % du total des dépenses de l'année, votre rapporteur spécial observe qu'elles s'établissent au même niveau qu'en 2010 après avoir représenté 23 % en 2008. D'un montant de 19,80 millions d'euros, elles sont en baisse de 2,4 %, hors dotations et provisions d'amortissement, par rapport à 2010. Cette réduction provient notamment de la diminution des achats de marchandises résultant de la mise en œuvre d'une politique de mise en concurrence. Cette démarche a également concerné les charges de nettoyage et de téléphonie. En revanche, les locations de matériel audiovisuel ont fortement progressé en 2011 en raison des déplacements hors de France.

**En ce qui concerne ces derniers**, votre rapporteur spécial constate une diminution globale de 5,2 millions d'euros en 2011. Les frais de déplacement s'élèvent donc à 17,68 millions d'euros et représentent près de 16 % du total des dépenses, contre 20 % en 2009. En effet, votre rapporteur spécial salue la réduction du nombre des personnes composant les délégations, ainsi que la négociation des dépenses d'hébergement permettant de restituer 2 % des crédits ouverts en loi de finances pour 2011.

<sup>1</sup> Au 31 décembre 2011, on dénombrait 842 personnes à la Présidence de la République, dont 741 fonctionnaires et agents mis à disposition et 141 contractuels. On en comptait 1051 au total à la fin de 2007.

<sup>2</sup> Ces agents étaient auparavant facturés en prestation de service.

**Quant à la dotation d'investissement**, elle a continué à progresser ces quatre dernières années. Représentant 0,5 % en 2008, elle constitue, en 2011, 4,4 % du total des dépenses. Cette hausse traduit la volonté de moderniser les équipements et les locaux de la Présidence, notamment en termes de logiciels et de réseaux de téléphonie. Cette dotation s'est élevée à 1,07 million d'euros.

Enfin, s'agissant des **produits perçus**, hors dotation annuelle, ils se sont élevés, en 2011, à 1,95 million d'euros, dont 1,01 million et 0,2 million tirés des produits locatifs des immeubles du Quai Branly. Ces derniers sont en forte diminution depuis le départ du Conseil supérieur de la magistrature. Votre rapporteur spécial relève, dans le calcul du résultat, la présence de produits exceptionnels à hauteur de 4,2 millions d'euros provenant de diverses reprises de provisions en 2011<sup>1</sup>.

## **B. LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES**

Outre l'annexe explicative, votre rapporteur spécial tient à rappeler qu'une analyse de l'exécution des comptes de chaque assemblée est réalisée par les commissions spéciales respectives de l'Assemblée nationale<sup>2</sup> et du Sénat dans le cadre d'un rapport rendu public chaque année<sup>3</sup>.

### **1. L'Assemblée nationale (dotation 511)**

L'enveloppe budgétaire prévue pour l'Assemblée nationale, identique à celles de 2008, 2009 et 2010, s'est établie à 533,91 millions d'euros en 2011. L'Assemblée a également bénéficié de ressources propres à hauteur de 13,59 millions d'euros, incluant un prélèvement sur les disponibilités de 8,81 millions d'euros.

En conséquence, **les ressources budgétaires disponibles se sont élevées à 547,50 millions d'euros**, dont 95,25 % sont consacrés au fonctionnement de l'Assemblée, contre 4,75 % dédiés au budget d'investissement.

**Le montant des dépenses constatées a atteint 526,89 millions d'euros, soit 98,68 % de la dotation reçue de l'État.**

**S'agissant des dépenses de fonctionnement**, elles se décomposent en charges pour les parlementaires à hauteur de 56,62 %, en dépenses de personnel pour 33,97 %, en prestations extérieures pour 7,12 %. Les achats et

---

<sup>1</sup> Une reprise de provision respectivement pour litige avec des opérateurs locaux du Kazakhstan pour un montant de 55 198,98 euros, pour travaux relatifs à la Grille du Coq pour un montant de 715 902,86 euros, ainsi que des reprises sur liquidation de charges à payer pour rémunération à rembourser.

<sup>2</sup> Commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de vérifier et d'apurer les comptes.

<sup>3</sup> Pour l'Assemblée nationale, rapport n°4509 (2011-2012) en date du 9 mai 2012 de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'exercice 2011 et rapport d'information n°538 (2011-2012) en date du 15 mai 2012 de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne sur les comptes de l'exercice 2011, pour le Sénat.

fournitures de biens représentent 1,5 % de ces charges de fonctionnement, tandis que les impôts et taxes n'y contribuent qu'à hauteur de 0,78 %.

**Quant aux dépenses d'investissement**, d'un montant de 16,3 millions d'euros, elles ont concerné les travaux d'agencement et d'aménagement, d'installation électrique et de communications, ainsi que des opérations liées à la sécurité.

## **2. Le Sénat (dotations 521)**

Les crédits alloués au Sénat en loi de finances initiale pour 2011 s'élevaient à 327,69 millions d'euros, soit **un montant identique à ceux de 2008, 2009 et 2010**. En conséquence, la dotation de l'Etat est ainsi gelée en euros courants depuis 2008.

**Elle est répartie en trois actions** : la mission institutionnelle du Sénat à hauteur de 315,75 millions d'euros, le Jardin du Luxembourg pour un montant de 11,89 millions d'euros, et enfin le Musée du Luxembourg qui bénéficie d'une enveloppe budgétaire de 51 000 euros en 2011.

De surcroit, le Sénat a décidé de compléter la dotation de l'Etat par un prélèvement sur ses ressources propres de 18,48 millions d'euros, destiné notamment à financer des travaux de rénovation et d'aménagement. En conséquence, il a pu disposer d'un budget prévisionnel de 346,18 millions d'euros.

Il convient également d'ajouter à cette enveloppe les reports de crédits ouverts sur des opérations pluriannuelles en cours et non consommés en 2010, à hauteur de 4,31 millions d'euros, portant ainsi le crédit total disponible à 350,49 millions d'euros.

Quant aux dépenses, tous budgets confondus, nettes de produits divers, elles se sont fixées en 2011 à 336,05 millions d'euros.

En conséquence, le prélèvement définitif sur les ressources propres s'est finalement établi à 8,35 millions d'euros et l'excédent budgétaire a atteint 14,44 millions d'euros, contre 2,9 millions d'euros en 2010.

## Le budget du Sénat en 2011

(en euros)

Budgets	Dotation initiale versée par l'Etat	Prélèvement sur ressources propres	Report de crédits de 2010	Total budget réparti (y compris les reports)	Exécution 2011
Sénat	315 748 000	18 484 000	4 311 512	338 543 512	324 471 302
Jardin du Luxembourg	11 895 000	-	-	11 895 000	11 760 303
Musée du Luxembourg	51 00	-	-	51 000	-185 281
<b>TOTAL</b>	<b>327 694 000</b>	<b>18 484 000</b>		<b>350 489 512</b>	<b>336 046 324</b>

Source : Rapport 2011 de la commission spéciale du Sénat chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne

L'analyse de la commission spéciale du Sénat, chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne, met en lumière les points suivants :

**S'agissant de la mission institutionnelle du Sénat**, les dépenses constatées se sont élevées à 324,47 millions d'euros permettant de dégager un excédant budgétaire de 14,07 millions d'euros. Ce résultat provient principalement de l'annulation, par le Bureau du Sénat et le Conseil de Questure à l'automne 2011, de quatre opérations pluriannuelles d'investissements. Ces dernières prévoyaient la transformation de locaux<sup>1</sup> en bureaux, la construction d'un garage<sup>2</sup>, l'aménagement d'un restaurant en libre service<sup>3</sup>, ainsi que la création d'un studio d'enregistrement et de locaux pour la chaîne Public Sénat<sup>4</sup>. Cette annulation des opérations n'a cependant pas été préjudiciable dans la mesure où seuls des travaux préparatoires avaient été réalisés.

Elle a conduit, en outre, à une forte diminution des dépenses d'investissement de l'ordre de 41 % par rapport à 2010<sup>5</sup> et plus particulièrement des dépenses de construction dont le taux d'exécution est de 14,36 %.

S'agissant des **crédits de fonctionnement**, ils ont été consommés à hauteur de 99,7 %, atteignant 321,7 millions d'euros.

<sup>1</sup> Immeuble situé au 77 rue Bonaparte.

<sup>2</sup> Immeuble situé au 58 bis boulevard Saint Michel.

<sup>3</sup> Immeuble situé au 36 rue de Vaugirard.

<sup>4</sup> Immeuble situé au 64 boulevard Saint Michel ainsi que dans l'Orangerie de la rue Auguste Comte.

<sup>5</sup> Les dépenses d'investissement se sont élevées en 8,64 millions d'euros en 2011. Elles se répartissent entre dépenses de logiciels pour 0,52 million d'euros, dépenses de construction pour 1,52 million d'euros, installations techniques pour 1,19 million d'euros, dépenses au titre des collections et œuvres d'art pour 0,23 million d'euros et autres immobilisations corporelles telles que les achats mobiliers, le matériel informatique ou audio visuel pour 5,17 millions d'euros.

En ce qui concerne les charges liées au **Jardin du Luxembourg**, elles affichent un taux d'exécution de 98,87 % en s'établissant à 11,76 millions d'euros en 2011. Les charges de fonctionnement représentent 95,74 % (11,26 millions d'euros) de l'ensemble des dépenses totales nettes des produits du Jardin du Luxembourg. Ces derniers ont atteint 154 987 euros, contre une prévision de 46 500 euros, grâce à la révision des modalités des redevances des différentes concessions du jardin, assises désormais sur le chiffre d'affaires des exploitants.

**Quant au budget du musée du Luxembourg**, votre rapporteur spécial tient à rappeler que celui-ci a été substantiellement réduit ces dernières années, passant de 1,21 million d'euros en 2007 à 51 000 euros en 2011, depuis l'achèvement des travaux de rénovation du bâtiment. L'exécution pour 2011 affiche un résultat excédentaire de 185 281 euros, les produits ayant été supérieurs aux dépenses, en raison principalement du changement juridique du mode de gestion du Musée.

### **3. Les chaînes parlementaires (dotation 541)**

L'année a été marquée par de nombreux temps forts politiques tels que les élections cantonales et sénatoriales, ainsi que les primaires du Parti socialiste.

Les chaînes parlementaires ont consommé la totalité de la dotation prévue en loi de finances initiale pour 2011.

#### **Récapitulation des dotations et dépenses des chaînes parlementaires en 2011**

	Dotation de 2011	Crédits ouverts	Dépenses constatées en 2011
La Chaîne Parlementaire – Assemblée Nationale	15 990 000	15 990 000	15 990 000
Public Sénat	16 135 000	16 135 000	16 135 000
Total	32 125 000	32 125 000	32 125 000

*Source : annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011*

**En ce qui concerne les charges extra-budgétaires de la chaîne parlementaire** de l'Assemblée nationale, elles se sont élevées, en 2011, à 29,6 millions d'euros. Elles ont été financées par le montant de la dotation de l'Etat à hauteur de 15,99 millions d'euros, des dotations aux amortissements et aux provisions pour 10,38 millions d'euros et par la provision pour dépréciation des immobilisations financières pour 3,4 millions d'euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il convient aussi d'y inclure les frais de gestion des comptes bancaires et d'exécution des paiements à l'étranger.

**S'agissant de la chaîne parlementaire Public Sénat**, elle a bénéficié en 2011 du versement d'une dotation de 16,13 millions d'euros qui représente 98,7 % de ses ressources d'exploitation. Celle-ci était en augmentation de 3,2 % par rapport à 2010. Au total, les ressources d'exploitation de la chaîne se sont élevées à 16,92 millions d'euros en prenant en compte les différents produits d'exploitation. Ces crédits ont été essentiellement affectés au coût de la grille et aux frais de diffusion de la chaîne sur la TNT.

**La chaîne parlementaire « Public Sénat »** a présenté, en 2011, un résultat net bénéficiaire de 12 878 euros en raison de la comptabilisation des dotations aux amortissements.

### ***C. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL (DOTATION 531)***

La dotation budgétaire globale allouée au Conseil constitutionnel pour l'exercice 2011 s'est élevée à 11,07 millions d'euros. Toutefois, **les dépenses arrêtées au 31 décembre dernier ont atteint 13,51 millions d'euros.**

Le déficit apparent de 2,38 millions d'euros<sup>1</sup> résulte de la pluri-annualité des crédits en matière d'investissement. En effet, **le Conseil a poursuivi son programme de rénovation** engagé en 2008 qui a donné lieu à l'anticipation de travaux dont le financement, assuré provisoirement sur le fonds de roulement, sera demandé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

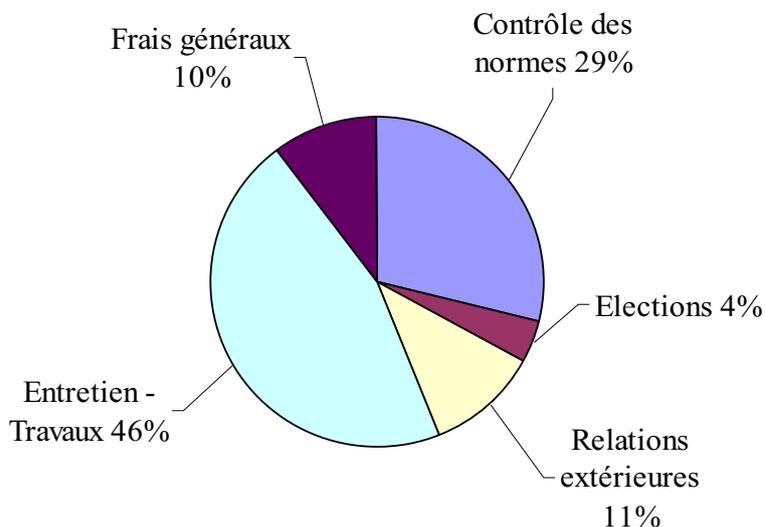
L'année 2011 a été marquée par l'achèvement de deux chantiers importants : l'aménagement du quatrième étage du bâtiment, ainsi que la restauration des façades sur la cour d'honneur. De surcroît, un nouveau chantier a été entrepris. Il s'agit de l'aménagement de la salle d'audiences publiques.

---

<sup>1</sup> *Le déficit réel s'élève à 510 541 euros.*

Ces travaux représentent 46 % des dépenses exécutées en 2011, comme l'indique le graphique ci-dessous.

#### Répartition des dépenses du Conseil constitutionnel en 2011



Source : d'après les données de l'annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011

S'agissant des dépenses relatives aux élections d'un montant de 556 327 euros, elles ont augmenté de 107,1 % par rapport à la dotation prévue<sup>1</sup> en raison de l'anticipation de dépenses liées à la préparation de l'élection présidentielle, notamment avec la conception d'un logiciel de traitement des présentations de candidats.

Votre rapporteur spécial salue la profonde transformation des publications du Conseil : les « Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel », désormais trimestriels (et non plus semestriels) ont été, en effet, adaptés aux nouvelles missions du Conseil afin de mieux informer les professionnels du droit.

#### D. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE (DOTATION 533)

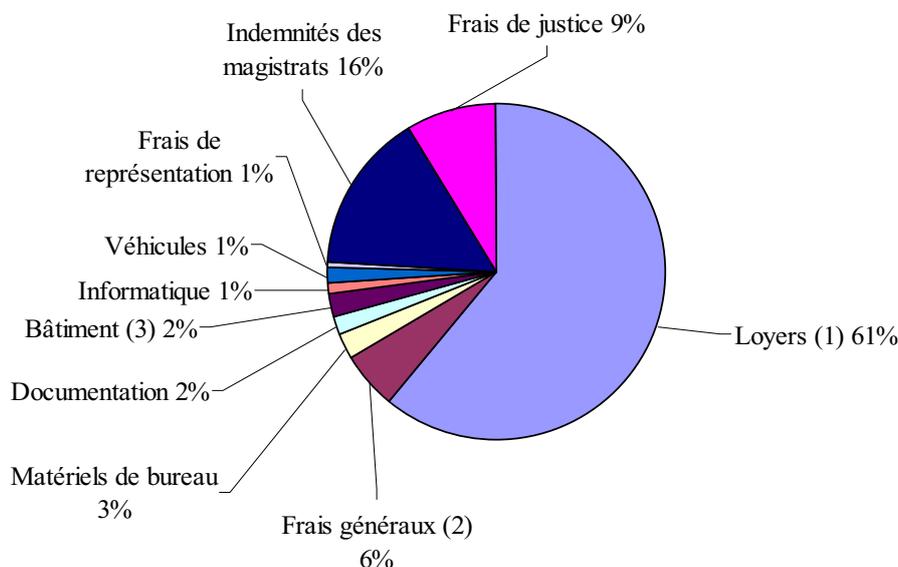
L'analyse du tableau récapitulatif des prévisions et de l'exécution 2011 de la dotation de la Cour de justice de la République, joint en annexe au projet de loi de règlement, indique une sous-consommation globale des crédits de l'ordre de 3,11 %. Le solde s'élève à 24 616 euros en 2011. La ventilation des dépenses est illustrée par le graphique ci-dessous.

Votre rapporteur spécial s'est interrogé sur l'état d'avancement du renouvellement du bail du 21, rue de Constantine, situé dans le septième arrondissement de Paris. En effet, le bail du 15 mars 2004 est arrivé à échéance le 29 février 2012. De surcroît, la charge locative représente 61 % des dépenses totales de la Cour comme l'illustre le graphique ci-dessous.

---

<sup>1</sup> 268 660 euros.

### Répartition des dépenses de la Cour de justice de la République en 2011



Source : d'après les données de l'annexe au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011

En réponse, la Cour de justice de la République a indiqué que cette procédure est toujours en cours. Le propriétaire a accompagné la notice de congé d'une offre de renouvellement à la suite de laquelle France Domaine lui a indiqué l'intention de l'Etat de convenir d'une prolongation de l'occupation à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012.

Rappelons, d'une part, que le président de la Cour s'est engagé à l'installation de l'institution sur l'île de la Cité dès la libération des locaux du Tribunal de Grande instance à l'horizon 2017, jugeant que tout déménagement temporaire risquerait de s'avérer onéreux.

D'autre part, si la somme allouée au titre du loyer pour l'année 2011 représentait 485 000 euros, le montant du loyer annuel 2011 s'est élevé à 479 773,25 euros<sup>1</sup>.

**S'agissant de l'activité de la Cour de justice de la République**, la commission des requêtes a été saisie, au premier trimestre 2012, de dix-neuf requêtes. Quant à la commission d'instruction, deux dossiers sont actuellement à l'étude. La formation de jugement de la Cour de justice de la République n'est saisie d'aucune affaire.

Enfin, **au titre de ses relations internationales**, la Cour de justice de la République a reçu, en 2011, des délégations étrangères de juridictions provenant notamment du Benin, du Sénégal, de la Russie, de la Croatie, de l'Egypte, de la Pologne et du Maroc.

<sup>1</sup> Montant établi sur la base d'un loyer d'un montant de 475 000 euros hors révision annuelle.

## MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

### MM. Michel Berson et Philippe Adnot, rapporteurs spéciaux

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2011</b> .....	334
<b>A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE PRIORITAIRE</b> .....	337
1. <i>Des crédits en forte augmentation depuis quatre ans</i> .....	337
2. <i>L'exécution de 2011 : des autorisations d'engagement et des crédits de paiement respectivement inférieures de 0,1 % et supérieurs de 0,6 % à la loi de finances initiale</i> .....	338
3. <i>Des dépenses de 2011 conformes à la LPFP 2011-2014, mais pas à la LPFP 2009-2011</i> .....	340
4. <i>Une mission complétée par d'importants crédits extra-budgétaires</i> .....	341
<b>B. UN DÉPLACEMENT DES ENJEUX DE LA MISSION VERS L'ANALYSE DE SES OPÉRATEURS</b> .....	347
1. <i>Des crédits alloués aux opérateurs qui représentent près de 80 % des dotations de la mission</i> .....	347
2. <i>Les enjeux liés au plafond d'emplois de la mission</i> .....	348
<b>C. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : PRINCIPALE DÉPENSE FISCALE DE LA MISSION</b> .....	352
<b>II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	355
<b>A. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »</b> .....	355
1. <i>Des besoins de masse salariale des établissements d'enseignement supérieur passés aux RCE difficiles à évaluer</i> .....	355
2. <i>Un dispositif SYMPA qui n'a pas permis de réelle réallocation de moyens</i> .....	356
<b>B. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »</b> .....	357
1. <i>L'insuffisance récurrente de la programmation initiale des crédits destinés aux bourses versées sur critères sociaux</i> .....	357
2. <i>Une évaluation peu satisfaisante du logement étudiant</i> .....	358
<b>C. LE PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »</b> .....	359
1. <i>L'exécution du programme stratégique de la politique de recherche nationale</i> .....	359
2. <i>Des indicateurs aux résultats contrastés</i> .....	359
<b>D. LE PROGRAMME 187 « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES »</b> .....	360
1. <i>Un programme « opérateurs »</i> .....	360
2. <i>Un taux de présence dans les projets européens en recul, mais une bonne participation au sein des appels à projets lancés dans la cadre du PIA</i> .....	361
<b>E. LE PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE »</b> .....	361
1. <i>Un programme mis en œuvre par le Centre national d'études spatiales (CNES)</i> .....	361
2. <i>La question de la dette du CNES à l'égard de l'Agence spatiale européenne</i> .....	362

F. LE PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES » .....	362
1. <i>Le programme dont le taux de consommation des crédits est le plus élevé, en raison de fonds de concours en provenance de l'ONERA</i> .....	362
2. <i>Des indicateurs de performance toujours pas cohérents avec ceux des opérateurs</i> .....	362
G. LE PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE ».....	363
1. <i>Des dépenses supérieures aux crédits, en raison d'un virement en provenance de la mission « Défense »</i> .....	363
2. <i>Une performance satisfaisante</i> .....	364
H. LE PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE » .....	364
1. <i>Un programme stratégique mais de dimensions modestes</i> .....	364
2. <i>Des résultats insuffisants</i> .....	365
I. LE PROGRAMME 186 « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE » .....	365
1. <i>Un programme quasiment exclusivement dédié à l'opérateur Universcience</i> .....	365
2. <i>Le développement de la culture scientifique et technique au sein du Programme des investissements d'avenir</i> .....	365
J. LE PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES ».....	366
1. <i>Une légère sous-consommation des crédits</i> .....	366
2. <i>Les résultats encourageants de l'indicateur mesurant le taux d'insertion des diplômés</i> .....	367

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION EN 2011

La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) présente un fort caractère interministériel, puisque pas moins de **six ministères sont intéressés par au moins l'un de ses dix programmes**<sup>1</sup>.

- Le fort caractère interministériel de la mission ne doit pas dissimuler le fait que la quasi-totalité des crédits – 22,2 milliards d'euros sur 25,3 en 2011 – concernent le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), par ailleurs chef de file. Ainsi, c'est du MESR que relèvent :

- le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », qui correspond à près de la moitié des crédits de paiement de la mission (12,4 milliards d'euros) et finance en quasi-totalité les universités, et son programme « satellite », le programme 231 « Vie étudiante » (2,2 milliards d'euros), qui attribue des aides aux étudiants (comme des bourses) ;

- trois programmes de recherche : les programmes 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » (correspondant essentiellement à l'INRA) et 193 « Recherche spatiale » (c'est-à-dire le CNES). Le programme 172 est le plus important en termes financiers après le programme 150, avec 5 milliards d'euros. Parmi ses opérateurs figurent, notamment, l'Agence nationale de la recherche (ANR), le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le centre national de la recherche scientifique (CNRS).

- Cinq autres programmes relèvent chacun d'un ministère spécifique, et « doublonnent » d'ailleurs parfois les cinq programmes relevant du MESR. Les crédits de paiement des programmes concernés sont toutefois de seulement 3 milliards d'euros au total, soit moins de 12 % du total de la mission.

---

<sup>1</sup> Vos rapporteurs spéciaux se sont répartis l'examen des programmes de la façon suivante : les programmes 150 et 231 pour Philippe Adnot, les autres programmes entrant dans le périmètre des compétences de Michel Berson, par ailleurs chargé des observations transversales.

**La mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs) : présentation synthétique**

(en milliards d'euros)

	Ministre (en 2011)	Responsable de programme (en 2011)	Principaux opérateurs	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
				LFI 2011	Exécution	LFI 2011	Exécution
150	Formations supérieures et recherche universitaire	Patrick Hetzel, directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle	Universités (83 % des dépenses des opérateurs), Muséum national d'histoire naturelle, musée du quai Branly...	12,5	12,4	12,3	12,4
231	Vie étudiante		Réseau des œuvres universitaires et scolaires	2,1	2,2	2,1	2,2
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	Laurent Wauquiez, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	Agence nationale de la recherche (ANR), commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), centre national de la recherche scientifique (CNRS), institut national d'études démographiques (INED), institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), Institut Pasteur... Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF), centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), institut national de la recherche agronomique (INRA), institut de recherche pour le développement (IRD)	5,1	5,0	5,1	5,0
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Roman Stephan, directeur général pour la recherche et l'innovation	Centre national d'études spatiales (CNES)	1,2	1,2	1,2	1,2
193	Recherche spatiale			1,4	1,4	1,4	1,4
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	Nathalie Kosciusko-Morizet, Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement	IFP Energies nouvelles (IFPEN), institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)...	1,3	1,4	1,4	1,4

	Ministre (en 2011)	Responsable de programme (en 2011)	Principaux opérateurs	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
				LFI 2011	Exécution	LFI 2011	Exécution
192	François Baroin, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	Luc Rousseau, directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services	Ecole des mines, groupement des écoles nationales d'économie et statistique (GENES), Institut Télécom, école supérieure d'électricité (SUPELEC)	1,1	1,1	1,1	1,1
191	Gérard Longuet, Ministre de la Défense et des Anciens Combattants	Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement	**	0,2	0,2	0,2	0,2
186	Frédéric Mitterrand, Ministre de la Culture et de la Communication	Christopher Miles, secrétaire Général adjoint du ministère de la culture et de la communication	Universcience***	0,1	0,1	0,1	0,1
142	Bruno Le Maire, Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire	Marion Zalay, directrice générale de l'enseignement et de la recherche	Associations de coordination technique agricole et des industries agroalimentaires, écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Total</b>				<b>25,4</b>	<b>25,3</b>	<b>25,2</b>	<b>25,3</b>

\* Le programme chef de file pour l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) est le programme 181 « Prévention des risques » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

\*\* Les deux opérateurs de ce programme (CEA et CNES) ont pour chefs de file les programmes 172 et 193.

\*\*\* EPIC créé en 2010 et réunissant le Palais de la découverte et la Cité des sciences et de l'industrie.

Source : *commission des finances*

**A. UNE MISSION BUDGÉTAIRE PRIORITAIRE**

**1. Des crédits en forte augmentation depuis quatre ans**

Les dépenses (en crédits de paiement) de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ont augmenté de près de 19 % et près de 4 milliards d'euros de 2007 à 2011. Cette augmentation s'est essentiellement produite en 2007-2009. Ainsi, de 2010 à 2011, elle n'a été que de l'ordre de respectivement 1,5 % et 375 millions d'euros. Il est, par ailleurs, à rappeler que la mission bénéficie, depuis 2007, d'une exemption au principe du non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

**Les dépenses de la mission « Recherche et enseignement supérieur » depuis cinq ans**

(en millions d'euros)

	Programme	Dépenses (crédits de paiement)					Evolution			
		2007	2008	2009	2010	2011	En %		En Mns €	
							2007-2011	2010-2011	2007-2011	2010-2011
150	Formations supérieures et recherche universitaire	10 762	11 355	11 986	12 260	12 366	14,9	0,9	1 604	106
231	Vie étudiante	1 853	1 934	2 093	2 163	2 177	17,5	0,6	324	14
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 638	4 783	4 994	5 130	5 033	38,3	-1,9	1 395	-97
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 125	1 209	1 224	1 232	1 237	10,0	0,4	112	5
193	Recherche spatiale	1 247	1 238	1 270	1 278	1 376	10,3	7,7	129	98
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 233	1 217	1 260	1 264	1 444	17,1	14,2	211	180
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	883	450	832	986	1 091	23,6	10,6	208	105
191	Recherche duale (civile et militaire)	196	195	200	194	189	-3,6	-2,6	-7	-5
186	Recherche culturelle et culture scientifique	148	143	154	152	124	-16,2	-18,4	-24	-28
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	265	275	292	302	298	12,5	-1,3	33	-4
	<b>Total</b>	<b>21 352</b>	<b>22 799</b>	<b>24 307</b>	<b>24 962</b>	<b>25 335</b>	<b>18,7</b>	<b>1,5</b>	<b>3 983</b>	<b>373</b>

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes (analyse de l'exécution du budget de la mission)

**2. L'exécution de 2011 : des autorisations d'engagement et des crédits de paiement respectivement inférieurs de 0,1 % et supérieurs de 0,6 % à la loi de finances initiale**

Les autorisations d'engagements et les crédits de paiement consommés en 2011 dans le cadre de la MIREs s'élèvent respectivement à **25 334 millions d'euros** et **25 335 millions d'euros**, soit des niveaux de consommation proches de la prévision initiale (*cf. tableau infra*).

**Les dépenses de la mission « Recherche et enseignement supérieur » en 2011 : prévision et exécution**

(en millions d'euros)

		LFI	Reports	LFR	Mouvements réglementaires	Fonds de concours	Crédits ouverts	Exécution	Ecart/LFI	En %
<b>Autorisations d'engagement</b>										
150	Formations supérieures et recherche universitaire	12 479,8	445,0	-0,5	13,7	68,1	13 006,1	12 384,9	-94,9	-0,8
231	Vie étudiante	2 080,1	4,4	0,0	84,9	3,4	2 172,8	2 164,7	84,6	4,1
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 124,6	3,7	-22,5	-68,7	0,1	5 037,1	5 035,4	-89,2	-1,7
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 244,1	0,0	-6,0	-0,8	0,0	1 237,3	1 237,3	-6,8	-0,5
193	Recherche spatiale	1 392,1	0,0	-13,0	-2,7	0,0	1 376,5	1 376,5	-15,7	-1,1
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 332,1	7,7	-14,6	-9,6	100,1	1 415,7	1 409,6	77,5	5,8
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	1 087,0	4,0	-13,9	48,2	0,0	1 125,4	1 118,3	31,3	2,9
191	Recherche duale (civile et militaire)	196,7	0,0	-8,0	0,0	0,0	188,8	188,7	-8,0	-4,1
186	Recherche culturelle et culture scientifique	125,3	0,9	-1,5	0,0	0,1	124,8	123,5	-1,8	-1,5
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	297,5	0,0	-4,4	2,4	0,0	295,5	295,5	-2,0	-0,7
<b>Total</b>		<b>25 359,3</b>	<b>465,6</b>	<b>-84,4</b>	<b>67,6</b>	<b>171,8</b>	<b>25 980,0</b>	<b>25 334,4</b>	<b>-24,9</b>	<b>-0,1</b>
<b>Crédits de paiement</b>										
150	Formations supérieures et recherche universitaire	12 272,1	49,6	-0,5	6,0	56,5	12 383,7	12 366,0	93,9	0,8
231	Vie étudiante	2 082,3	2,1	0,0	84,9	8,7	2 178,0	2 176,9	94,6	4,5
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 124,2	1,7	-22,5	-69,7	0,1	5 033,8	5 033,3	-90,9	-1,8
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 244,0	0,0	-6,0	-0,7	0,0	1 237,3	1 237,3	-6,7	-0,5
193	Recherche spatiale	1 392,0	0,0	-13,0	-2,6	0,0	1 376,5	1 376,5	-15,6	-1,1
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 371,2	0,7	-14,6	-12,9	100,1	1 444,4	1 444,4	73,3	5,3
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	1 076,1	1,0	-13,9	27,6	0,0	1 090,9	1 090,8	14,7	1,4
191	Recherche duale (civile et militaire)	196,7	0,3	-8,3	0,0	0,0	188,7	188,7	-8,0	-4,0
186	Recherche culturelle et culture scientifique	125,0	0,7	-1,5	0,0	0,1	124,3	123,6	-1,4	-1,2
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	300,0	0,0	-4,5	2,4	0,0	297,9	297,9	-2,1	-0,7
<b>Total</b>		<b>25 183,6</b>	<b>56,2</b>	<b>-84,8</b>	<b>35,2</b>	<b>165,4</b>	<b>25 355,6</b>	<b>25 335,4</b>	<b>151,8</b>	<b>0,6</b>

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes (analyse de l'exécution du budget de la mission)

### **3. Des dépenses de 2011 conformes à la LPFP 2011-2014, mais pas à la LPFP 2009-2011**

L'année 2011 est concernée par deux textes programmatiques<sup>1</sup> :

- la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (« LPFP 2009-2012 ») ;

- la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (« LPFP 2011-2014 »), se substituant à la précédente.

On rappelle que chacune de ces deux lois concerne l'ensemble des administrations publiques, et couvre quatre années. Dans le cas particulier de l'Etat, elles comprennent une programmation des crédits sur seulement les trois premières années (« triennal 2009-2011 » et « triennal 2011-2013 »).

La LPFP 2011-2014 a marqué une inflexion à la baisse par rapport à la LPFP 2009-2012. Aussi le jugement porté sur le respect des programmations est-il contrasté :

- par rapport à LPFP 2009-2012 (qui n'est plus en vigueur), les dépenses de 2009-2011 comme celles de l'année 2011 sont inférieures à la programmation. L'écart est de respectivement 1 milliard d'euros et 0,87 milliard d'euros pour les autorisations d'engagement et 0,46 milliard d'euros et 0,53 milliard d'euros pour les crédits de paiement ;

- par rapport à la LPFP 2011-2014 (actuellement en vigueur), les dépenses sont en revanche légèrement supérieures à la programmation, de 0,2 milliard d'euros pour les autorisations d'engagement et 0,32 milliard d'euros pour les crédits de paiement.

---

<sup>1</sup> La dernière année couverte par la loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche était l'année 2010.

## Le respect des lois de programmation des finances publiques

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2009-2011
<b>LPFP 2009-2012 (« triennal 2009-2011 »)</b>						
<b>Autorisations d'engagement</b>						
Plafond prévu par le budget triennal (1)	24,51	25,43	26,10			76,04
Crédits ouverts en gestion hors fonds de concours (2)	24,87	25,10	25,81			75,78
Ecart 2009-2011 crédits ouverts et triennal (3)=(2)-(1)	0,36	-0,33	-0,29			-0,26
Dépenses de la mission hors fonds de concours (4)	24,80	25,00	25,23			75,03
<i>Ecart 2009-2011 entre dépenses et triennal (5) = (4)-(1)</i>	<i>0,29</i>	<i>-0,43</i>	<i>-0,87</i>			<i>-1,00</i>
<b>Crédits de paiement</b>						
Plafond prévu par le budget triennal (1)	24,10	24,95	25,70			74,75
Crédits ouverts en gestion hors fonds de concours (2)	24,27	24,88	25,19			74,34
Ecart 2009-2011 entre crédits ouverts et triennal (3)=(2)-(1)	0,17	-0,07	-0,51			-0,41
Dépenses de la mission hors fonds de concours (4)	24,24	24,88	25,17			74,29
<i>Ecart 2009-2011 entre dépenses et triennal (5) = (4)-(1)</i>	<i>0,14</i>	<i>-0,07</i>	<i>-0,53</i>			<i>-0,46</i>
<b>LPFP 2011-2014 (« triennal 2011-2013 »)</b>						
<b>Autorisations d'engagement</b>						
Budget triennal			25,03	25,30	25,49	
Crédits ouverts (hors fonds de concours)			25,8			
Ecart 2011 entre crédits ouverts et triennal			0,77			
Dépenses de la mission (hors fonds de concours)			25,23			
<i>Ecart 2011 entre dépenses et triennal</i>			<i>0,20</i>			
<b>Crédits de paiement</b>						
Budget triennal			24,85	25,08	25,28	
Crédits ouverts (hors fonds de concours)			25,19			
Ecart 2011 entre crédits ouverts et triennal			0,34			
Dépenses de la mission (hors fonds de concours)			25,17			
<i>Ecart 2011 entre dépenses et plafond du triennal</i>			<i>0,32</i>			

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes (analyse de l'exécution du budget de la mission)

### 4. 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 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 lors de l'adoption de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, à hauteur de **21,9 milliards d'euros** en AE et en CP. 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 ».

**• Un rythme d'engagements qui s'accélère, mais des décaissements plus lents**

Selon les données transmises à votre commission des finances, au premier trimestre 2012, le bilan des engagements et décaissements du PIA, depuis le lancement du programme, s'agissant des priorités « Enseignement supérieur » et « Recherche », se décompose comme suit :

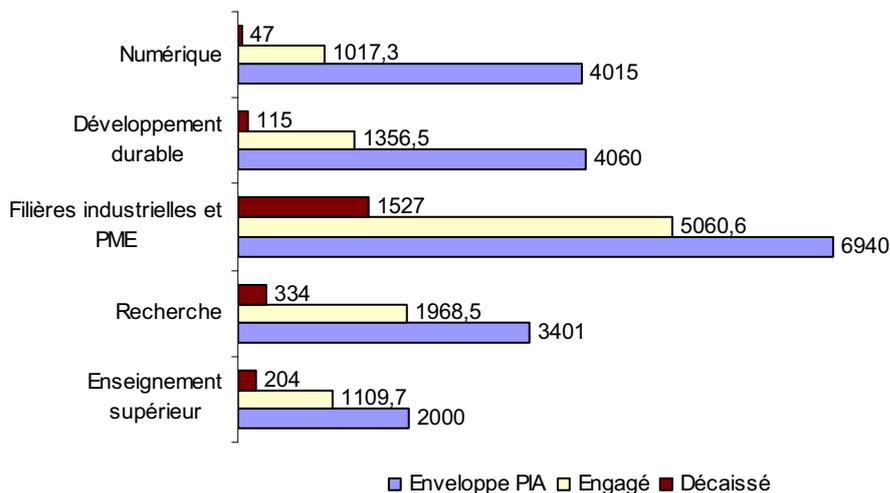
- **16 milliards d'euros d'engagements**, dont 3,1 milliards d'euros relatifs aux dotations consommables et 12,9 milliards d'euros relatifs aux dotations non consommables ;

- **538 millions d'euros de dotations consommables décaissées** ;

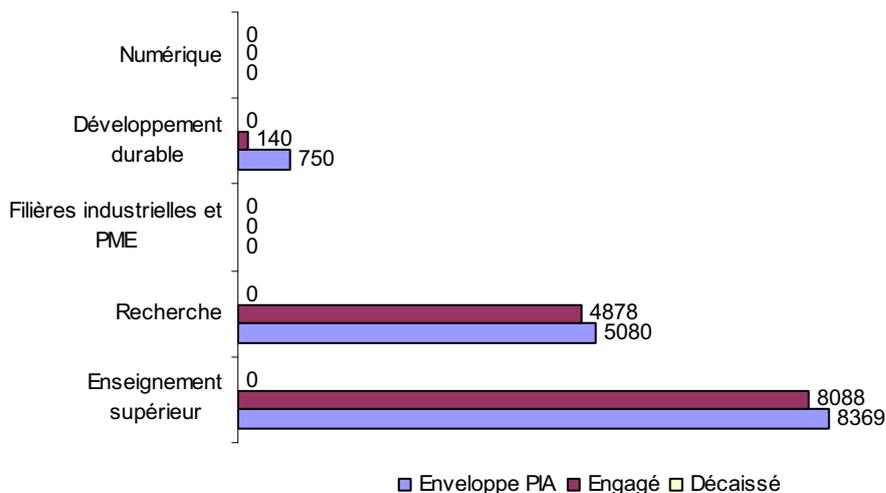
- **86,7 millions d'euros d'intérêts décaissés**.

### Bilan des engagements et décaissements du PIA au premier trimestre 2012 par priorités

#### Dotations consommables



#### Dotations non consommables



Source : commission des finances, d'après les données du commissariat général à l'investissement

**Le rythme des engagements s'est donc accéléré par rapport à 2010** puisqu'à l'occasion de l'examen de la dernière loi de règlement, seuls 47 millions d'euros de dotations étaient engagés s'agissant des deux priorités « Recherche » et « Enseignement supérieur ». Cette accélération s'explique notamment par l'achèvement en 2011- début 2012 des procédures d'appels à projets, alors que l'année 2010 avait été, elle, principalement consacrée au conventionnement entre l'Etat et les opérateurs du PIA, ainsi qu'au lancement des premiers appels à projets.

Une analyse par action montre que les dotations non encore engagées concernent principalement<sup>1</sup> :

- le Plateau de Saclay (260 millions d'euros) ;
- le Fonds national de valorisation (345 millions d'euros) ;
- les Instituts Carnot (318 millions d'euros).

**Quant aux décaissements, ils commencent également à être versés.** Ils sont progressifs et dépendent de l'avancée de la contractualisation entre l'opérateur et le bénéficiaire.

• **Quel bilan tirer de l'année 2011 ?**

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 des investissements d'avenir. Ainsi a-t-elle procédé à l'audition régulière de l'ancien commissaire général à l'investissement, René Ricol<sup>2</sup>, ainsi qu'à l'examen des projets d'avenant aux conventions signées entre l'Etat et les opérateurs gestionnaires.

Au vu des travaux menés par la commission, votre rapporteur spécial attire l'attention sur trois principaux éléments :

- **la toujours forte porosité des crédits de l'emprunt national et des crédits du budget général.** La Cour des comptes relève, à cet égard, certains effets de substitution en 2011, notamment s'agissant du financement des démonstrateurs ou du soutien aux incubateurs<sup>3</sup> ;

- **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.

A cet égard, votre rapporteur spécial a pris note des observations de Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, lors de son discours de clôture du congrès du réseau Curie le 6 juin dernier : *« Les Investissements d'Avenir, aux objectifs souvent louables, n'ont fait que renforcer le mille-feuilles existant, au détriment de la lisibilité et de l'efficacité nécessaires ».*

---

<sup>1</sup> Rapport annuel relatif à la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir 2011-2012.

<sup>2</sup> Audition du 19 octobre 2011.

<sup>3</sup> Cour des comptes, Analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – Exercice 2011 – Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

- **Une phase de suivi et d'évaluation qui sera considérable**

Le travail du CGI et des opérateurs **bascule actuellement progressivement des procédures de sélection vers les procédures de contractualisation avec les lauréats, les procédures de suivi et d'évaluation des projets.**

Comme l'indique le rapport 2011-2012 du comité de surveillance relatif à la mise en œuvre du PIA, « *cette phase a été particulièrement délicate pour l'Agence nationale de la recherche en raison notamment d'un volume de contrats très significatif.* »

Cette phase de contractualisation, qui conditionne les décaissements, devrait être achevée à l'automne 2012. **Elle sera ensuite complétée par celles, toutes aussi délicates et essentielles, de suivi et d'évaluation des projets.**

b) L' « *Opération campus* »

L' « *Opération campus* » constitue le deuxième principal projet relatif à l'enseignement supérieur bénéficiant de crédits extra-budgétaires.

- **Rappel des différents types d'opération et de leur financement**

Annoncée lors d'une intervention télévisée le 29 novembre 2007 par Nicolas Sarkozy, alors président de la République, elle doit financer l'émergence – toutes phases confondues (*cf. encadré suivant*) – d'une **vingtaine de campus de niveau international** par la remise à niveau du patrimoine immobilier universitaire.

**Projets retenus dans le cadre de l' « *Opération campus* »**

Annoncée lors d'une intervention télévisée le 29 novembre 2007, l' « *Opération Campus* » doit financer l'émergence de campus de niveau international par la remise à niveau du patrimoine immobilier universitaire.

Plusieurs vagues de sélection de projets ont eu lieu :

- un appel à projets a, tout d'abord, été lancé par le ministère 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 précédent gouvernement a décidé d'octroyer également le label Campus aux **projets lillois et lorrain** ;

- enfin, il a également conféré les labels « **campus prometteur** » à des propositions formulées par les universités de Rennes, Clermont-Ferrand, Nantes, Nice, Paris-Est, et « **campus innovant** » aux universités de Cergy-Pontoise, Dijon, Le Havre et Valenciennes.

**Pour rappel, cette opération bénéficie de nombreuses sources 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 2,3 milliards d'euros, dont 1,3 milliard d'euros de dotation non consommable et un milliard d'euros supplémentaires, intégralement consommables, au bénéfice de l'opération Campus du plateau de Saclay ;

- le **plan de relance** de l'économie engagé en 2009, sollicité à hauteur de 75 millions d'euros pour le financement de l'ingénierie des opérations ;

- **des crédits budgétaires à hauteur de 625 millions d'euros** qui viendront financer les opérations des Campus de Lille et de Lorraine, les « campus prometteurs » et les « campus innovants » ;

- enfin, des **apports des collectivités territoriales**.

Il est en outre 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.

Dans son analyse de l'exécution 2011 de la MIREs, la Cour des comptes dresse le bilan suivant de l'« Opération campus » : *« Certaines opérations sont gérées sous forme de partenariats public-privé : quatre opérations sont en cours dont deux ont rencontré des aléas qui ont conduit à leur allouer des financements complémentaires ; onze projets sont en préparation ».*

La Cour juge, en outre, « indispensable » la « *compréhension des causes des dérives rencontrés dans l'opération [sur le campus de Jussieu] et de la chaîne des responsabilités qui les a rendues possibles* », afin « *d'éviter que des situations semblables n'affectent les grands chantiers immobiliers universitaires projetés pour les années à venir dans le cadre du plan Campus et des investissements d'avenir* ».

On rappellera que la mission d'évaluation et de contrôle (MEC)<sup>1</sup> de l'Assemblée nationale avait, quant à elle, insisté sur la **lenteur de la mise en œuvre concrète du plan « Campus »**, mettant en évidence plusieurs facteurs d'explication (notamment des obstacles juridiques et des difficultés de gouvernance).

**Votre rapporteur spécial souhaite qu'à l'occasion de l'examen de la prochaine loi de finances, un bilan financier précis soit établi de**

---

<sup>1</sup> *Rapport n° 4031 (XIII<sup>e</sup> législature) de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale sur les financements extrabudgétaires de la recherche et de l'enseignement supérieur.*

**l' « Opération campus », ainsi que des suites ou des évolutions qui pourraient être données à ce plan.**

***B. UN DÉPLACEMENT DES ENJEUX DE LA MISSION VERS L'ANALYSE DE SES OPÉRATEURS***

**1. Des crédits alloués aux opérateurs qui représentent près de 80 % des dotations de la mission**

Les crédits accordés aux opérateurs de la MIREs représentent désormais **80 % crédits de paiement de la mission**. Selon l'annexe au PLF pour 2011 sur les opérateurs de l'Etat, les seules subventions pour charges de service public (SCSP) versées dans le cadre de la MIREs ont constitué, en 2011, 73 % 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 2011, trente nouveaux établissements ont accédé à l'autonomie, venant ainsi s'ajouter aux cinquante-six établissements qui en avaient bénéficié à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Le tableau ci-après retrace, par programme, le montant des crédits (subventions pour charges de service public, dotations en fonds propres et transferts) versés aux opérateurs au regard de leur montant prévu en loi de finances initiale.

Leur taux de consommation global est **proche de 100 %**.

## Montant des crédits alloués aux opérateurs<sup>1</sup> par programme

(en millions d'euros)

Programme	LFI		Exécution		Taux exécution (%)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Formations supérieures et recherche universitaire	10 710 533 673	10 439 100 136	10 688 968 699	10 576 867 756	99,8	101,3
Vie étudiante	468 138 252	468 138 252	424 040 162	431 051 345	90,6	92,1
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 691 077 233	4 690 695 332	4 564 010 809	4 564 083 949	97,3	97,3
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 244 058 803	1 243 966 157	1 237 308 892	1 237 308 892	99,4	99,4
Recherche spatiale	1 392 128 045	1 392 024 372	1 376 464 289	1 376 464 289	98,9	98,9
Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 175 933 171	1 175 858 050	1 154 409 716	1 158 635 438	98,2	98,5
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	534 966 720	535 966 720	508 216 293	509 166 293	95,0	95,0
Recherche duale	196 709 760	196 695 111	188 741 435	188 741 435	96,0	96,0
Recherche culturelle et culture scientifique	118 969 179	118 660 378	118 000 022	117 715 239	99,2	99,2
Enseignement supérieur et recherche agricoles	95 688 398	98 199 311	93 858 712	96 477 885	98,0	98,3
<b>Total</b>	<b>20 628 203 234</b>	<b>20 359 303 819</b>	<b>20 354 019 029</b>	<b>20 256 512 521</b>	<b>98,7</b>	<b>99,5</b>

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2011

## 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.

<sup>1</sup> Dont subventions pour charges de service public, dotations en fonds propres et transferts.

- Ensuite, comme indiqué précédemment, quatre-vingt-six établissements (universités et écoles) sont passées sous le régime des RCE, c'est-à-dire les responsabilités et compétences élargies (dont trente en 2011) : la masse salariale étant transférée aux établissements autonomes, **plus de 30 000 ETPT sont de facto sortis du plafond d'emplois nominal du ministère en 2011 pour augmenter d'autant le plafond d'emplois des opérateurs.**

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 26 275 en 2011 mais de 253 157**. 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 environ 90 % du plafond consolidé de la mission en 2011.**

**Récapitulatif des emplois de la MIREs (2010-2011)**

	LFI 2011						Exécution 2011					
	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	868	23 617	24 485	142 665	13 392	156 057	854	21 380	22 234	139 992	20 146	160 138
231	0	0	0	12 727	67	12 794	0	0	0	12 644	48	12 692
172	0	0	0	48 774	10 445	59 219	0	0	0	47 089	12 225	59 314
187	0	48	48	17 205	1 604	18 809	0	59	59	16 124	1 742	17 866
193	0	0	0	2 417	256	2 673	0	0	0	2 407	221	2 628
190	0	0	0	4 856	194	5 050	0	0	0	4 674	152	4 826
192	343	991	1 334	2 394	544	2 938	323	978	1 301	1 897	658	2 555
191	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
186	0	0	0	1 187	0	1 187	0	0	0	1 135	0	1 135
142	0	2 676	2 676	917	371	1 288	0	2 681	2 681	920	540	1 460
<b>Total</b>	<b>1 211</b>	<b>27 332</b>	<b>28 543</b>	<b>233 142</b>	<b>26 873</b>	<b>260 015</b>	<b>1 177</b>	<b>25 039</b>	<b>26 275</b>	<b>226 882</b>	<b>35 732</b>	<b>262 614</b>

	Exécution 2010					
	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	876	52 185	53 061	112 640	15 718	128 358
231	0	0	0	12 659	67	12 726
172	0	30	30	47 456	11 953	59 409
187	0	65	65	15 983	1 855	17 838
193	0	0	0	2 405	201	2 606
190	0	0	0	4 789	174	4 963
192	309	985	1 294	1 902	628	2 530
191	0	0	0	0	0	0
186	477	0	477	1 175	0	1 175
142	77	2 599	2 676	829	542	1 371
<b>Total</b>	<b>1 739</b>	<b>55 864</b>	<b>57 603</b>	<b>199 838</b>	<b>31 138</b>	<b>230 976</b>

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances et des données de la Cour des comptes

*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, 2010 et 2011 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 soulevait 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.

**La question de la masse salariale notamment transférée aux universités dans le cadre des RCE a constitué un enjeu important en 2011.** Ce point est détaillé dans le cadre de l'examen du programme 150.

*c) La forte croissance des emplois hors plafond des opérateurs*

Votre rapporteur spécial attire, enfin, l'attention sur la forte augmentation des emplois hors plafond des opérateurs. Ceux-ci se sont élevés à **35 732** en 2011, contre une prévision initiale de 26 873, soit un **dépassement de plus de 30 % et une augmentation de 15 % par rapport à 2010**.

Surtout, **la hausse des emplois hors plafond des opérateurs constatée en exécution par rapport à 2010 (+ 4 594) est supérieure à la diminution des emplois sous plafond (- 4 284) observée sur la même période**.

**Evolution comparée des effectifs sous et hors plafond d'emplois**

	<b>Exécution 2010</b>	<b>LFI 2011</b>	<b>Exécution 2011</b>	<b>Exécution / LFI</b>	<b>2011 /2010</b>
<b>Effectifs sous plafond ministériel (titre 2) en ETPT (1)</b>	57 603	28 543	26 275	- 2 268	-31 328
<b>Effectifs opérateurs (hors titre 2) en ETP</b>	230 976	260 015	262 614	+2 599	+31 638
<i>Dont effectifs sous-plafond (2)</i>	199 838	233 142	226 882	- 6 260	+27 044
<i>Dont effectifs hors plafond (3)</i>	31 138	26 873	35 732	+ 8 859	+4 594
<b>Effectifs sous plafond (1) + (2)</b>	257 441	261 685	253 157	- 8 528	-4 284
<b>Total des effectifs de la MIRES (1)+(2)+(3)</b>	<b>288 579</b>	<b>288 558</b>	<b>288 889</b>	<b>+ 331</b>	<b>+310</b>

*Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances - annexe au projet de loi de règlement pour 2011*

Si votre rapporteur spécial appelle, comme la Cour des comptes, à un meilleur suivi du plafond d'emplois des opérateurs, il s'interroge 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.

***C. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : PRINCIPALE DÉPENSE FISCALE DE LA MISSION***

Le RAP évalue pour 2011 l'ensemble des **dépenses fiscales** rattachées à la MIRES à **6,8 milliards d'euros**, dont **3,7 milliards d'euros** pour celles rattachées à **titre principal**.

Parmi ces dernières, le **crédit d'impôt recherche (CIR)** a coûté **2,275 milliards d'euros**.

## Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Recherche et enseignement supérieur »

(en millions d'euros)

Numéro programme/ dépense fiscale	Intitulé programme/ dépense fiscale	Impôt concerné	Type de dépense fiscale	Coût			Note du « rapport Guillaume » (2011)*
				2010	PLF 2011	2011	
150	Formations supérieures et recherche universitaire			1 468	1 530	1 602	
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	Impôt sur le revenu	Subsidaire	1 000	1 000	1 080	1
210309	Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Subsidaire	331	410	400	2
400203	Réduction d'impôt au titre de certains dons	Impôt de solidarité sur la fortune	Subsidaire	77	70	67	1
520121	Exonération au bénéfice du donataire des dons ouvrant droit, pour le donateur, à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune	Droits d'enregistrement et de timbre	Subsidaire	60	50	55	Non évaluée
231	Vie étudiante			1 678	1 459	1 723	
120132	Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires	Impôt sur le revenu	Principale	200	50	200	Non évaluée
110242	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	Impôt sur le revenu	Principale	195	200	195	1
110238	Crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 1 <sup>er</sup> septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de vingt-cinq ans au plus	Impôt sur le revenu	Principale	3	4	3	0
<i>Sous-total dépenses fiscales principales</i>				398	254	398	
730207	Taux de 5,5 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA	Taxe sur la valeur ajoutée	Subsidaire	980	900	1 015	Non évaluée
120109	Exonération du salaire des apprentis	Impôt sur le revenu	Subsidaire	265	275	275	0
120110	Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants	Impôt sur le revenu	Subsidaire	35	30	35	0
<i>Sous-total dépenses fiscales subsidiaires</i>				1 280	1 205	1 325	
172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires			4 908	2 108	2 283	
200302	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Principale	4 900	2 100	2 275	3
300208	Exonération des établissements publics de recherche, des établissements publics d'enseignement supérieur, des personnes morales créées pour la gestion d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur et des fondations d'utilité publique du secteur de la recherche pour leurs revenus tirés d'activités relevant d'une mission de service public	Impôt sur les sociétés	Principale	5	5	5	Non évaluée
<i>Sous-total dépenses fiscales principales</i>				4 905	2 105	2 280	
200308	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Subsidaire	3	3	3	Non évaluée
190	Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables			0	0	0	
230404	Provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures	Impôt sur les sociétés	Principale	0	0	0	0
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle			939	935	974	

Numéro programme/ dépense fiscale	Intitulé programme/ dépense fiscale	Impôt concerné	Type de dépense fiscale	Coût			Note du « rapport Guillaume » (2011)*
				2010	PLF 2011	2011	
320139	Taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets	Impôt sur les sociétés	Principale	810	800	850	1
110218	Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation	Impôt sur le revenu	Principale	108	110	100	1
230604	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les jeunes entreprises innovantes (existantes au 1 <sup>er</sup> janvier 2004 ou créées entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2013) et les jeunes entreprises universitaires	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Principale	16	20	18	1
200308	Exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises participant à un projet de recherche et de développement et implantées dans une zone de recherche et de développement	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Principale	3	3	3	Non évaluée
150711	Exonération des plus-values de cession de titres de jeunes entreprises innovantes ou de jeunes entreprises universitaires	Impôt sur le revenu	Principale	1	1	2	Non évaluée
160102	Abattement de 30 % sur les produits de cession de licences autres que ceux taxés au taux forfaitaire de 16 %	Impôt sur le revenu	Principale	1	1	1	Non évaluée
300207	Exonération des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR)	Impôt sur les sociétés	Principale	ε	ε	ε	Non évaluée
160103	Imputation sur le revenu global du déficit provenant des frais de prise de brevet et de maintenance	Impôt sur le revenu	Principale	ε	ε	ε	3
140124	Exonération des dividendes perçus par l'associé unique d'une société unipersonnelle d'investissement à risque (SUIR)	Impôt sur le revenu	Principale	ε	ε	ε	Non évaluée
230504	Exonération des plus-values de cession : - d'actions ou de parts de sociétés agréées pour la recherche scientifique ou technique ; - de titres de sociétés financières d'innovation conventionnées	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Principale	ε	ε	ε	Non évaluée
142	Enseignement supérieur et recherche agricoles			195	200	195	
300201	Exonération des revenus patrimoniaux des établissements publics scientifiques, d'enseignement et d'assistance pour leurs revenus fonciers agricoles et mobiliers	Impôt sur les sociétés	Principale				
110242	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	Impôt sur le revenu	Subsidaire	195	200	195	Non évaluée
<b>Total mission</b>				<b>9 188</b>	<b>6 232</b>	<b>6 777</b>	
<i>dont :</i>							
<i>Dépenses fiscales principales</i>				<i>6 242</i>	<i>3 294</i>	<i>3 652</i>	
<i>Dépenses fiscales subsidiaires</i>				<i>2 946</i>	<i>2 938</i>	<i>3 125</i>	

\* Inspection générale des finances, rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011. 0 = note minimale. 3 = note maximale.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour 2010 et le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (juin 2011)

Compte tenu de la part du CIR dans le montant total des dépenses fiscales rattachées à la mission « Recherche et enseignement supérieur », une tentation récurrente est de chercher à réduire le montant de cette « niche ».

Il n'est cependant pas évident que cela soit une bonne idée.

Tout d'abord, le crédit d'impôt recherche fait partie des rares dépenses fiscales efficaces. Le « rapport Guillaume » de l'inspection générale des finances sur les niches fiscales et sociales, publié à l'automne

2011<sup>1</sup>, donne au CIR la note maximale de 3 (qui ne correspond qu'à 15 % du montant total des dépenses fiscales). Votre rapporteur spécial réalise actuellement une mission de contrôle et d'évaluation du CIR, qui confirme globalement cette appréciation. On pourrait s'interroger sur la rationalité d'une politique de réduction des dépenses fiscales qui « ciblerait » en priorité les rares à être efficaces.

Ensuite, l'actuelle crise de l'euro est avant tout une crise des déséquilibres extérieurs. Le pacte de stabilité s'est ainsi vu complété à l'automne 2011 par un dispositif de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques excessifs, pouvant, le cas échéant, conduire à l'imposition de sanctions. Il est donc nécessaire de mener une politique en faveur de la compétitivité. Le CIR, qui bénéficie à 60 % à l'industrie, constitue l'un des principaux instruments susceptibles d'être utilisés en ce sens.

Votre rapporteur spécial doit réaliser le 18 juillet prochain devant la commission des finances une communication relative au CIR, qui sera l'occasion de préciser ces points.

## II. L'ANALYSE PAR PROGRAMME

### *A. LE PROGRAMME 150 « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »*

*(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)*

#### **1. Des besoins 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 formations d'ingénieurs, les écoles normales supérieures (ENS).

Le programme 150 – qui retrace en 2011 des dépenses à hauteur de 12,366 milliards d'euros – représente **49 % des CP consommés par la mission.**

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 2010 relative à la MIREs, la Cour des comptes soulignait, en effet, **l'incertitude qui pesait sur les besoins réels des établissements en matière de masse salariale.**

---

<sup>1</sup> <http://www.budget.gouv.fr/budget/rapport-comite-devaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales>

C'est notamment cette incertitude qui avait conduit le contrôleur budgétaire et comptable ministériel à émettre un avis défavorable sur la programmation budgétaire 2010 du BOP central du programme 150.

- Pour l'exercice 2011<sup>1</sup>, la Cour des comptes relève la discordance suivante : « *alors que 99 millions d'euros ont été mobilisés en fin de gestion 2011 pour venir abonder les crédits de masse salariale des établissements passés aux responsabilités et compétences élargies, il apparaît, selon les données d'exécution provisoires disponibles à la fin février 2012, une sous-exécution de 202 millions d'euros sur ce poste en 2011* ». Tout en insistant sur les erreurs techniques possibles, la Cour poursuit : « *Il semble [...] peu contestable que le mécanisme actuel d'allocation des dotations a conduit à abonder les crédits des établissements de dotations que leur exécution ne justifiait pas* ».

- Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques<sup>2</sup>, la Cour des comptes met en évidence, s'agissant des premiers mois de l'année 2012, des **tensions sur la masse salariale transférée aux établissements d'enseignement supérieur à responsabilité élargie**. Il s'agit, selon la Cour, « *d'ajustements techniques qui devraient trouver une résolution à effet neutre sur le programme 150, sauf arbitrage leur accordant un abondement en raison d'un GVT plus dynamique que prévu* ». « *Les disponibilités en trésorerie et placements bancaires des universités, chiffrés à 1,7 milliard d'euros, seraient de nature à leur permettre d'absorber les effets de cette progression éventuelle du GVT* ». On rappellera que la question du GVT avait déjà donné lieu à un débat important à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2012<sup>3</sup>.

**Compte tenu de ces éléments, votre rapporteur spécial réitère son souhait d'une fiabilisation rapide des besoins de masse salariale des universités et de son calcul.** 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 dispositif SYMPA qui n'a pas permis de réelle réallocation de moyens**

L'évaluation de la performance du programme 150 donne l'occasion à votre rapporteur spécial de revenir sur le **modèle d'allocation des moyens des universités** (le SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – Exercice 2011 – Mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur »*.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012*.

<sup>3</sup> *Sur ce point, se reporter au rapport de votre rapporteur spécial n° 107 (2011-2012) – Tome 3 – Annexe 21.*

l'Activité (SYMPA)), mis en place en 2009. Selon ce dispositif, les moyens des établissements devraient être répartis 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, alors rapporteur pour avis de la MIREs au nom de la commission de la culture<sup>1</sup>, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche avait 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 votre rapporteur spécial se félicitait l'année passée.

**La mise en œuvre concrète de ce dispositif en 2011 est nettement moins encourageante.** Un rapport récent d'une mission commune d'inspection dresse, en effet, un bilan sévère de l'application, ou plutôt de la non application, du dispositif SYMPA : « *le dispositif SYMPA n'a pas été le support d'une réallocation des moyens budgétaires entre les universités* » ; « *le principal frein au déploiement du modèle tient dans l'utilisation qui en a été faite par le MESR* » ; « *le MESR s'est progressivement et partiellement affranchi du modèle à compter de l'année 2011* »<sup>2</sup>.

Votre rapporteur spécial encourage, au contraire, la montée en puissance de ce dispositif. Ce système devrait permettre, à terme, dans le cas d'un établissement non performant, la réduction éventuelle de sa dotation. **L'autonomie, comme le nouveau dispositif de moyens, témoignent en effet de logiques nouvelles qui devraient conduire à des modifications durables des modes de fonctionnement et de gestion des établissements pour un meilleur service rendu.**

## **B. LE PROGRAMME 231 « VIE ÉTUDIANTE »**

*(Rapporteur spécial : Philippe Adnot)*

### **1. L'insuffisance récurrente 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 2011 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**

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> IGF-IGAENR, « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 » - avril 2012.

**bourses versées aux étudiants sur critères sociaux.** Cette insuffisance avait déjà été constatée par votre rapporteur spécial en 2008, en 2009 et en 2010.

En 2011, outre des reports, des redéploiements de crédits au sein du programme et un décret de transfert, ces besoins supplémentaires (à hauteur de 94,6 millions d'euros) ont nécessité une ouverture de crédits à hauteur de **43,4 millions d'euros en AE et en CP par décret d'avance**<sup>1</sup>. Ces crédits sont venus compléter les 2 082 millions d'euros prévus sur le programme par la loi de finances initiale.

Outre des reports de charges de l'exercice 2010 sur l'exercice 2011, ces besoins supplémentaires ont résulté, selon la Cour des comptes, de **mauvaises prévisions** (les réformes entreprises depuis 2008 ont eu des effets plus importants que prévu notamment du fait de la conjoncture économique difficile), ainsi que de la **décision de mettre en place de façon anticipée le 10<sup>e</sup> mois de bourse dès la rentrée 2011.**

La question devrait **se reposer en 2012**, comme votre rapporteur spécial l'avait souligné dans son rapport budgétaire<sup>2</sup>. **La Cour des comptes évalue le risque de dérapage pour 2012 à 120 millions d'euros**<sup>3</sup>.

## **2. Une évaluation peu satisfaisante du logement étudiant**

Votre rapporteur spécial attire, par ailleurs, l'attention sur **les résultats peu satisfaisants de certains indicateurs de performance relatifs au logement étudiant**, alors que priorité a été donnée à cette politique, afin d'atteindre les objectifs fixés par le second rapport de notre ancien collègue député Jean-Paul Anciaux.

En particulier, **le nombre de places pour 100 étudiants boursiers diminue par rapport au niveau des années 2009 et 2010 pour atteindre 27,9** (contre 30,2 en 2009 et 28,4 en 2010) : 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.

---

<sup>1</sup> Décret d'avance du 30 novembre 2011.

<sup>2</sup> Sur ce point, se reporter au rapport de votre rapporteur spécial n° 107 (2011-2012) – Tome 3 – Annexe 21.

<sup>3</sup> Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques - juillet 2012.

***C. LE PROGRAMME 172 « RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES »***

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

**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).

Ce programme a connu en 2011 une mesure de périmètre (+ 42,5 millions d'euros), correspondant à l'intégration en subvention budgétaire du CEA du montant du dividende versé par AREVA auparavant directement reçu par le CEA.

Ses dépenses en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été inférieures de respectivement 1,7 % et 1,8 % aux montants inscrits en loi de finances initiale.

**2. Des indicateurs aux résultats contrastés**

Le programme 172 comprend deux principaux indicateurs.

Le premier, également renseigné pour les programmes 187, 193, 190 et 150, et qui fait partie des quatre « indicateurs les plus représentatifs de la mission » figurant en tête du RAP, concerne la « *production scientifique des opérateurs du programme* ». Les résultats paraissent globalement satisfaisants : si l'objectif de stabilisation n'a pas été atteint en ce qui concerne la part dans la production scientifique mondiale (ce qui paraît difficilement évitable), l'objectif a été dépassé dans le cas de la production scientifique européenne et de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni (avec dans chaque cas une légère augmentation par rapport à 2010).

**L'indicateur 1.1 « Production scientifique des opérateurs du programme » 172**

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision mi 2011	2011 Réalisation
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique mondiale	%	2,20	2,20	2,20	2,20	2,18 (valeur provisoire)
Part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique européenne (UE 27)	%	6,85	6,87	6,65	6,65	6,90 (valeur provisoire)
Part de la production scientifique des opérateurs du programme dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni	%	13,7	14,7	14,1	14,1	14,8 (valeur provisoire)

Source : rapport annuel de performances

L'autre principal indicateur du programme concerne l'effet de levier de la réforme du CIR de 2008, c'est-à-dire le supplément de dépenses de R&D suscité par un euro de CIR. S'appuyant sur une étude économétrique<sup>1</sup> réalisée en 2011 pour le MESR par deux économistes, le rapport annuel de performance évalue l'effet de levier de la réforme de 2008 à 1,06 en 2011 et 1,3 pour la période 2012-2015. Ces résultats sont satisfaisants (en particulier, un effet de levier de 1 devrait permettre, grâce à son impact sur le PIB, l'autofinancement de la réforme de 2008 à l'horizon d'une quinzaine d'années<sup>2</sup>), et conformes à ce que suggère la littérature économique internationale.

**D. LE PROGRAMME 187 « RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES »**

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

**1. Un programme « opérateurs »**

Placé sous la responsabilité du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 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

<sup>1</sup> Jacques Mairesse, Benoît Mulkey, « Evaluation de l'impact du crédit d'impôt recherche », rapport pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, novembre 2011.

<sup>2</sup> Cf. en particulier Paul Cahu, Lilas Demmou, Emmanuel Massé, « Les effets économiques de la réforme du crédit d'impôt recherche de 2008 », Trésor-éco n° 50, janvier 2009.

de la mer (IFREMER) ; le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Bénéficiant d'un montant de crédits ouverts en 2011 de **1 237 millions d'euros en AE et en CP** – après une annulation en gestion de 6,7 millions d'euros –, le programme enregistre des taux de consommation de 100 % puisque les dépenses retracent uniquement le versement de SCSP.

Comme cela avait été rappelé à l'occasion de l'examen de l'exécution 2010, **la ventilation des SCSP des opérateurs entre les différentes actions du programme – telle que présentée dans les PAP et RAP – ne constitue pas un réel outil de pilotage** : 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 quelque peu « artificielle ».

## **2. Un taux de présence dans les projets européens en recul, mais une bonne participation au sein des appels à projets lancés dans le cadre du PIA**

Même si les résultats des indicateurs de performance liés au présent programme sont globalement stables voire en progression en 2011, votre rapporteur spécial attire l'attention sur **la moindre présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le Programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) de l'Union européenne** qui s'élève à 0,51 % en 2011, contre 0,53 % en 2010 et une cible de 0,6 % pour 2011.

Selon les données du rapport annuel de performances, cette légère baisse peut s'expliquer par deux facteurs : d'une part, **la forte concurrence des autres pays de l'Union européenne** et, d'autre part, **la mobilisation des laboratoires dans les appels à projets de l'ANR et les projets proposés dans le cadre des investissements d'avenir**. En effet, s'agissant de ce dernier point, on note une participation des organismes relevant du programme à une trentaine de « Labex », à quatre « Idex », ainsi qu'aux projets de sociétés d'accélération du transfert de technologie (SATT).

**Votre rapporteur spécial souhaite un suivi attentif des potentiels effets d'éviction entre les différentes procédures d'appels à projets.**

### ***E. LE PROGRAMME 193 « RECHERCHE SPATIALE »***

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

## **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)**<sup>1</sup>, son opérateur, ainsi

---

<sup>1</sup> *Laquelle inclut la participation française à l'Agence spatiale européenne (ASE).*

que la participation française à l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT).

Sur les 1,4 milliard d'euros de crédits inscrits en loi de finances initiale (AE et CP), le taux de consommation est de l'ordre de 99 %.

## **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, alors rapporteur spécial, a consacré un rapport d'information<sup>1</sup>, est passée de 241,8 millions d'euros à fin 2008 à **441 millions d'euros** au 31 décembre 2011. Ce montant est conforme à la prévision qui avait été communiquée aux rapporteurs spéciaux lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

On rappelle que l'objectif est de rembourser la **dette française d'ici à 2015**. Comme le rapporteur spécial l'a souligné dans son rapport relatif aux crédits de la mission pour 2012, l'atteinte de cet objectif est soumise à divers aléas.

### ***F. LE PROGRAMME 190 « RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLES »***

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

#### **1. Le programme dont le taux de consommation des crédits est le plus élevé, en raison de fonds de concours en provenance de l'ONERA**

Alors qu'en 2010 le taux de consommation par rapport à la loi de finances initiale n'a été que de 96,5 % en AE et de 97,5 % en CP, en 2011 ce programme a été celui dont la consommation des crédits a été la plus élevée (respectivement 105,8 % et 105,3 %).

Ce phénomène provient de l'importance des fonds de concours, de 100,1 millions d'euros (en quasi-totalité en provenance de l'ONERA, pour le financement de l'avance récupérable pour le programme Airbus A350).

#### **2. Des indicateurs de performance toujours pas cohérents avec ceux des opérateurs**

Dans son analyse de l'exécution du budget de la mission, la Cour des comptes souligne qu'« *en ce qui concerne le programme 190, l'intégration des*

---

<sup>1</sup> *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 ».*

*indicateurs des PAP et RAP dans ceux des conventions d'objectifs par opérateurs n'a pas progressé d'une année à l'autre. Selon la DRI du MEEDTL, la plupart des contrats d'objectifs des établissements publics du programme ont été renouvelés et signés entre 2010 et 2011, leurs indicateurs ayant alors fait l'objet d'une révision. Il a été jugé préférable d'attendre le contrat suivant pour faire évoluer les indicateurs. Ce facteur explique principalement la stabilité observée s'agissant de la période passée, la DGRI se déclarant pour l'avenir disposée à poursuivre le travail de mise en cohérence des indicateurs issus de la LOLF avec ceux des contrats d'objectifs des établissements placés sous sa tutelle ».*

**G. LE PROGRAMME 192 « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE »**

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

**1. Des dépenses supérieures aux crédits, en raison d'un virement en provenance de la mission « Défense »**

Avec les programmes 231 et 190, le programme 192 fait partie des trois dont les dépenses ont été supérieures aux crédits de la loi de finances initiale (de 2,9 % pour les autorisations d'engagement et 1,4 % pour les crédits de paiement).

Cette bonne consommation des crédits, également observée en 2009 et en 2010, fait suite à plusieurs années consécutives de sous-consommation des crédits particulièrement marquée.

Cela s'explique notamment par l'importance des mouvements réglementaires, avec l'ouverture de 48,2 millions d'euros d'AE et 27,6 millions d'euros de CP supplémentaires. Sur ce montant, le décret n° 2011-1076 du 8 septembre 2011 a transféré 53 millions d'euros d'AE et 33 millions d'euros de CP en provenance du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de Défense ». Si le RAP de la mission « Recherche et enseignement supérieur » n'indique pas l'objet de ce transfert de crédits, celui de la mission « Défense » précise que « *le programme [144] a transféré 53 M€ en AE et 33 M€ en CP destinés aux pôles de compétitivité et à l'innovation duale* ».

## 2. Une performance satisfaisante

En matière de **suivi de la performance du programme 192**, sur les dix indicateurs du programme :

- cinq ont vu leurs objectifs atteints<sup>1</sup> ;
- deux correspondent à des objectifs non atteints : indicateur 2.1 « Part des ressources relatives à la recherche apportées aux opérateurs par les redevances sur titre de propriété intellectuelle » (objectif de 0,4 % et réalisation de 0,34 %) ; et indicateur 4.1 « Taux de remboursement en année n des aides à l'innovation engagées par OSEO innovation en année n-10 » (objectif de 53 %, réalisation de 51,6 %) ;
- deux ne permettent aucune appréciation, soit parce qu'ils ne se sont vu assigner aucun objectif<sup>2</sup>, soit parce que leur exécution n'est pas renseignée<sup>3</sup>.

### **H. LE PROGRAMME 191 « RECHERCHE DUALE »**

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

#### 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.

Il est le programme dont la sous-consommation des crédits a été la plus importante (4,1 % pour les autorisations d'engagement et 4 % pour les crédits de paiement).

Compte tenu de la petite taille de ce programme (moins de 200 millions d'euros ; seul le programme 186 « Recherche culturelle et culture scientifique » est moins doté), la Cour des comptes préconise depuis plusieurs années sa suppression, et l'intégration des financements qu'il retrace dans les subventions versées au CNES et au CEA.

---

<sup>1</sup> Indicateur 2.2 « Part des montants des contrats de recherche et des partenariats sur les ressources des écoles consacrées à la recherche » ; indicateur 2.3 « Bibliométrie des écoles » ; indicateur 3.1 « Ecart du taux de croissance sur trois ans du CA des entreprises aidées par OSEO innovation rapporté à celui des entreprises similaires » ; indicateur 3.2 « Taux de pérennité à trois ans des entreprises technologiques aidées par les écoles » ; indicateur 5.3 « Ratio ressources propres sur ressources totales des Ecoles des Mines, de l'Institut Télécom et de Supélec ».

<sup>2</sup> Indicateur 5.1 « Coût unitaire de formation par étudiant ».

<sup>3</sup> Indicateur 1.1 « Impact de la politique des pôles de compétitivité sur les entreprises et les territoires ».

## 2. Des résultats insuffisants

Le dispositif de suivi de la performance du programme 191 ne dispose que de **deux objectifs, dotés chacun d'un indicateur unique**. Il y a un an, notre collègue Philippe Dominati, alors rapporteur spécial, préconisait 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, les objectifs ne sont toujours pas atteints, qu'il s'agisse de la proportion du montant de projets dont des retombées potentielles pour la défense ont été identifiées (85,3 % contre un objectif de 90 %) ou du pourcentage de projets dont bénéficient les PME-PMI (4,9 %, pour un objectif de 5,5 %).

### ***I. LE PROGRAMME 186 « RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE »***

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

#### **1. Un programme quasiment exclusivement dédié à l'opérateur Universcience**

L'année 2010 avait 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 principal du programme 186** dont la subvention pour charge de service public représente **93 % des crédits consommés** sur celui-ci en 2011.

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, soulignait 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 ».

#### **2. Le développement de la culture scientifique et technique au sein du Programme des investissements d'avenir**

Votre rapporteur spécial a noté que **le nouvel établissement a été sélectionné dans le cadre du programme des investissements d'avenir au titre des fonds alloués en faveur de la diffusion de la culture scientifique**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le projet ESTIM « Egalité de l'accès aux sciences, aux technologies, à l'innovation et aux multimedia » a été retenu en 2011. Ce projet qui recevra 9 millions d'euros a vocation à

Dès l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2010, votre commission des finances avait émis de fortes réserves sur cette enveloppe<sup>1</sup>, soulignant notamment que l'emploi de ces fonds n'était pas suffisamment précisé.

En 2011, un projet d'avenant à la convention Etat-Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a proposé d'allouer une enveloppe de 150 millions d'euros qui restait jusqu'alors non affectée, pour 100 millions d'euros aux « Internats d'excellence » et pour 50 millions d'euros au développement de la culture scientifique et technique.

Votre rapporteur spécial souhaite que le commissariat général à l'investissement exerce **la plus grande vigilance sur l'attribution des fonds au développement de la culture scientifique et technique afin d'éviter tout saupoudrage**<sup>2</sup>. Il sera, en outre, attentif au fait que le **financement par le PIA de ces projets n'entraîne pas à terme une diminution de la subvention pour charge de service public versée à certains opérateurs**, notamment Universcience dont l'une des missions, comme cela a été rappelé, est précisément de « rendre accessible à tous la culture scientifique et technique », auquel cas on assisterait à une simple « débudgétisation ».

#### ***J. LE PROGRAMME 142 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES »***

*(Rapporteur spécial : Michel Berson)*

##### **1. Une légère sous-consommation des crédits**

Doté de 297,5 millions d'euros en AE et de 300 millions d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2011, le programme 142 a enregistré **une annulation de crédit de l'ordre de 2 millions d'euros en AE et en CP**.

Si l'exécution budgétaire qui révèle une très légère sous-consommation par rapport aux crédits disponibles en 2011 (de 7 304 euros en AE et en CP) n'appelle pas de remarque particulière, votre rapporteur spécial souhaite souligner un point de la performance de ce programme.

---

*structurer la gouvernance du réseau national de la culture scientifique, technique et industrielle et à développer des équipements communs (portail numérique de CSTI, école de la médiation, portail Sciences et arts).*

<sup>1</sup> *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2010 n° 278 (2009-2010).*

<sup>2</sup> *S'il ne revient pas à votre commission des finances de remettre en cause la légitimité des projets retenus lors de la première vague d'appel à projets et s'il n'est pas de sa compétence de porter une appréciation sur leur sélection, elle s'interroge cependant sur leur financement par le PIA, leur objet paraissant parfois assez éloigné de la finalité initiale des investissements d'avenir.*

## **2. Les résultats encourageants de l'indicateur mesurant le taux d'insertion des diplômés**

Le taux d'insertion à douze mois des diplômés du programme progresse de 2,3 points par rapport à 2010. Les données du rapport annuel de performances soulignent en outre que cette amélioration s'accompagne de celle de la qualité des emplois occupés (intérêt des emplois proposés et rapidité d'obtention de contrats à durée indéterminée).

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 produisent des résultats positifs.**

## **MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET COMPTE SPÉCIAL « PENSIONS »**

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial**

<b>I. LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »</b> .....	369
A. UNE EXÉCUTION 2011 PERTRUBÉE PAR DES DÉPENSES « EXCEPTIONNELLES ».....	369
1. <i>Une surexécution des crédits de la mission de 5,5 % par rapport à la loi de finances         initiale pour 2011</i> .....	369
2. <i>Des dépenses qui demeurent dynamiques</i> .....	373
B. UN PILOTAGE DE LA MISSION ET UNE ÉVALUATION DE LA DÉPENSE COMPLEXES .....	374
<b>II. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »</b> .....	375
A. L’ÉQUILIBRE COMPTABLE DE L’EXERCICE 2011 : DES DÉPENSES DE PENSIONS SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS .....	375
1. <i>Des dépenses supérieures aux recettes</i> .....	375
2. <i>Une part déterminante des contributions employeurs dans la structure des recettes</i> .....	378
3. <i>Un fonds de roulement asséché par de multiples interventions</i> .....	380
B. UN PILOTAGE DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L’ÉTAT TOUJOURS TRIBUTAIRE DU RECOUVREMENT DES SUBVENTIONS D’ÉQUILIBRE DU BUDGET GÉNÉRAL .....	381
1. <i>Les retards de versement des contributions employeurs</i> .....	381
2. <i>Une mesure de la performance en cours de réforme</i> .....	382

## **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 2011 PERTRUBÉE PAR DES DÉPENSES « EXCEPTIONNELLES »***

#### **1. Une surexécution des crédits de la mission de 5,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2011**

En 2011, **6,36 milliards d'euros d'AE et de CP ont été globalement consommés** dans le cadre de la mission « Régimes sociaux et de retraite », soit une **surexécution de 5,5 %** par rapport aux ouvertures de crédits en loi de finances initiale.

**Exécution des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » en 2011**

(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
<b>Prog. 198 - Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres</b>	3 876 757 761	3 939 349 986	3 934 481 534	101,5 %	99,9 %
<b>Prog. 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</b>	797 278 279	818 000 000	817 999 991	102,6 %	100 %
<b>Prog. 195 - Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers</b>	1 353 490 000	1 607 042 956	1 607 024 956	118,7 %	100 %
<b>Total 2011</b>	<b>6 027 526 040</b>	<b>6 364 392 942</b>	<b>6 359 506 481</b>	<b>105,5 %</b>	<b>99,9 %</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Régimes sociaux et de retraite » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

*a) Des facteurs traditionnels de perturbation*

Cet écart entre la prévision et l'exécution 2011 s'explique pour partie par des éléments qui perturbent traditionnellement l'exécution de la mission :

1) d'une part, la **révision à la baisse des recettes de compensation démographique entre régimes**<sup>1</sup> ;

2) d'autre part, **une revalorisation des retraites supérieure aux hypothèses d'inflation retenues** lors de la préparation du PLF 2011<sup>2</sup>: l'hypothèse de revalorisation retenue était de 1,5 %, alors que celle-ci a été fixée au 1<sup>er</sup> avril 2011 à 2,1 %.

<sup>1</sup> Pour rappel, la compensation démographique est un mécanisme de solidarité financière entre les différents régimes de retraite. Il consiste en une contribution financière versée par les régimes présentant le meilleur rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités (appelé « ratio démographique ») à ceux qui présentent la moins bonne situation en ce domaine. Toute diminution des recettes des régimes issues de la compensation démographique entraîne mécaniquement une hausse du niveau de la subvention d'équilibre versée par l'Etat à ces régimes.

<sup>2</sup> L'augmentation des retraites de 0,9 % intervenue au 1<sup>er</sup> avril 2010 avait été établie sur la base d'un taux prévisionnel d'inflation de 1,2 % duquel le Gouvernement avait soustrait 0,3 % pour prendre en compte la moindre augmentation des prix constatée en 2009 par rapport à son estimation. Compte tenu de la hausse des prix qui s'est finalement située à 1,5 % en moyenne annuelle en 2010, contre une prévision de 1,2 %, un ajustement de 0,3 % a été nécessaire pour rattraper l'écart d'inflation 2010. Ajouté au taux prévisionnel d'inflation retenu pour 2011, l'augmentation des retraites a été fixée, le 1<sup>er</sup> avril dernier, à 2,1 % pour 2011, contre une prévision à 1,5 %.

*b) Des dépenses exceptionnelles qui auraient pu être mieux anticipées*

De manière moins « habituelle », la surexécution constatée en 2011 sur la mission tient à des dépenses non prévues en LFI :

1) **un besoin de financement du régime spécial des lignes de chemin de fer secondaires** – également dit « des petits cheminots » – de 35,5 millions d’euros qui, dans sa totalité, n’avait pas été anticipé lors de l’élaboration de la LFI 2011. Ce besoin de financement s’explique par le fait que ce régime – en voie d’extinction – ne dispose plus d’un nombre de cotisants suffisant pour bénéficier des compensations démographiques inter-régimes. Compte tenu de l’épuisement de ses réserves, le recours à la solidarité nationale s’est avéré nécessaire en 2011 pour rééquilibrer le solde du régime. Selon les données du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l’Etat, la Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV), qui gère ce régime, **n’a informé le Gouvernement de ce besoin de financement qu’à la fin de l’année 2010** ;

2) **la nécessité d’assurer temporairement le versement des pensions des retraités de la caisse de retraite des fonctionnaires de la collectivité de Mayotte (CRFM)**, soit un besoin de financement d’environ 14 millions d’euros. Dans le cadre de la départementalisation de Mayotte, les fonctionnaires de cette collectivité ont été intégrés dans les trois fonctions publiques d’Etat, hospitalière et territoriale, entraînant un basculement de leurs cotisations pour pensions vers le CAS « Pensions » ou la CNRACL. En revanche, en raison de retards pris dans l’élaboration de certains textes, les pensionnés de ce régime n’ont pu, eux pour l’instant, être « affiliés » au régime de droit commun des pensionnés des trois fonctions publiques. **La CRFM doit donc continuer à verser des pensions alors qu’elle n’a plus de cotisants, d’où le recours temporaire à la solidarité nationale, via l’ouverture de crédits supplémentaires dans le cadre de la présente mission.** Le retard pris dans l’élaboration des textes n’avait pas été anticipé. Dès 2008, dans leur rapport d’information<sup>1</sup>, nos collègues Jean-Jacques Hyst, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne avaient pourtant soulevé cette probable difficulté.

Votre rapporteur spécial, comme l’avait déjà souligné la Rapporteuse générale lors de l’examen du projet de loi de finances rectificative de décembre 2011, donne acte au Gouvernement des **difficultés de prévision** des besoins de financement des régimes spéciaux de retraite, notamment liées aux incertitudes qui pèsent sur le taux de revalorisation des pensions et sur les ressources issues de la compensation démographique inter-régimes.

Il n’en va pas de même des difficultés financières du régime des « petits cheminots » et de la caisse de retraite des fonctionnaires de la collectivité de Mayotte, **qui auraient pu être mieux anticipées.**

---

<sup>1</sup> *Rapport d’information n° 115 (2008-2009) – « Départementalisation de Mayotte : sortir de l’ambiguïté, faire face aux responsabilités ».*

**A tout le moins, certaines de ces dépenses supplémentaires auraient pu être intégrées dès la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011. Celle-ci a, au contraire, prévu une annulation de crédits de 19,25 millions d'euros environ sur la mission.**

A cet égard, la Cour des comptes relève : « *Les annulations portées sur le crédits de la mission par ce premier collectif budgétaire apparaît donc plus comme une commodité de bouclage, organisant une insuffisance potentielle de crédits sur la mission que comme la traduction d'une actualisation de la prévision budgétaire des besoins de fin de 2011 sur la mission* »<sup>1</sup>.

*c) Une contribution de moins en moins exceptionnelle au CAS « Pensions »*

Enfin, l'écart à la prévision initiale sur la mission tient à une imputation à hauteur de **226 millions d'euros** en faveur du compte d'affectation spéciale « Pensions » pour compenser l'érosion des assiettes de cotisation et de contributions employeurs.

Ces dépenses supplémentaires ont été financées par décret de transfert (à hauteur de 155,744 millions d'euros) et par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 2011 (à hauteur de 70 millions d'euros).

**Cette opération a, de nouveau, été prévue dans le cadre de la loi de finances pour 2012 et avait attiré l'attention de votre rapporteur spécial.**

Outre qu'il **perturbe la lecture de l'exécution de la mission** (la contribution au « CAS Pensions » explique 70 % de la surexécution observée sur la mission), ce procédé soulève, comme le souligne également la Cour des comptes, plusieurs interrogations, et en particulier celle de la « **nature fondamentalement différente de cette dépense** » par rapport aux crédits de la mission.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace, en effet, des subventions d'équilibre versées à des régimes de retraite en déséquilibre démographique. « *Dans le cas des contributions au CAS « Pensions », il s'agit d'une **commodité technique** d'alimentation des recettes du CAS visant à compenser en gestion un écart entre la prévision et l'évolution effective de l'assiette des contributions employeurs à la charge des différents ministères* »<sup>2</sup>.

Pour la Cour des comptes, c'est le **calibrage initial et l'ajustement éventuel en exécution du taux de la contribution de l'Etat employeur** qui doit assurer l'équilibre du CAS en dépenses et en recettes, et non ce type de procédé.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite ».

<sup>2</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite ».

## 2. Des dépenses qui demeurent dynamiques

Par rapport à 2010, l'exécution 2011 de la mission enregistre une **hausse de 13,2 %** (+ 744 millions d'euros). Celle-ci est encore de 9,2 % si on retranche la contribution exceptionnelle au CAS « Pensions ».

**Les plafonds du premier budget triennal (2009-2011) ont ainsi été dépassés de 450 millions d'euros (hors contributions au CAS « Pensions »).** Ceci s'explique par deux des hypothèses retenues lors de la construction de la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques qui ont ensuite été infirmées : le rythme de suppression de la compensation spécifique<sup>1</sup>, d'une part, et les moindres produits de cessions immobilières de la caisse des mines compensés par une augmentation de la subvention de l'Etat<sup>2</sup>, d'autre part. *A contrario*, l'inflation plus modérée que prévue et l'impact de la réforme de 2008 des régimes spéciaux ont atténué l'écart aux plafonds fixés par le budget triennal.

### Explication des écarts à l'exécution du budget triennal 2009-2011 (hors contribution au CAS « Pensions »)

	Contribution à l'écart entre prévision et exécution en dépenses (CP)	
	En milliards d'euros	En %
Rythme de suppression de la compensation spécifique	0,60	132,5 %
Moindres produits de cessions immobilières de la caisse des mines compensés par une augmentation de la subvention de l'Etat	0,21	46,4 %
Ecart de l'inflation aux prévisions initiales	-0,36	-78,4 %
Evolution des ratios démographiques	-0,08	-17,3 %
Autres dépenses	0,08	16,8 %
Ecart cumulé 2009-2011	0,45	100 %

Source : Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite »

L'écart constaté entre les crédits consommés pour 2011 dans le cadre de la présente mission (hors contribution au CAS Pensions) et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 s'élève, quant à lui, à environ **100 millions d'euros**.

<sup>1</sup> 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 décroissance a débuté dès 2010 pour une extinction progressive jusqu'en 2012.

<sup>2</sup> Les hypothèses de cession (1 milliard d'euros) ont été surévaluées de près de 20 %.

## **B. UN PILOTAGE DE LA MISSION ET UNE ÉVALUATION DE LA DÉPENSE COMPLEXES**

**Le pilotage de la mission est assez délicat, la plupart des dépenses qui y sont retracées étant contraintes.**

**Quant au dispositif d'évaluation de la performance de la présente mission, il 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 %)	
	2011 (prévision)	2011 (réalisé)	2011 (prévision)	2011 (réalisé)	2011 (prévision)	2011 (réalisé)
<b>Marins</b>	0,00846	0,0082	919	851,00	92	97,00
<b>RATP</b>	0,77	0,64	372	364,00	94	86,36
<b>SNCF</b>	0,41	0,39	331	334,00	97	97,20
<b>Mines</b>	1,29	1,30	187	170,00	95	95,00
<b>SEITA</b>	0,23	0,22	320	317,87	95	93,00

*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 2011*

## II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PENSIONS »

### *A. L'ÉQUILIBRE COMPTABLE DE L'EXERCICE 2011 : DES DÉPENSES DE PENSIONS SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS*

#### **1. Des dépenses supérieures aux recettes**

La consommation des crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » s'établit, en 2011, à **52,8 milliards d'euros**. En augmentation de 3,5 % par rapport à l'année 2010 (51,0 milliards d'euros), cet exercice s'inscrit dans le mouvement tendanciel des dépenses de pensions, mais **en légère accélération par rapport aux années précédentes** : depuis 2008, l'évolution des crédits du CAS « Pensions » en exécution a augmenté chaque année à un rythme compris entre 2,8 % (en 2008) et 3,3 % (en 2009).

L'année 2011 a été marquée par une amélioration de la prévision des départs en retraite pour les pensionnés civils (69 500 personnes, proche de la prévision initiale qui s'établissait à 69 215), tandis que des marges de progression existent pour les pensionnés militaires.

La charge des pensions est répartie entre trois sections, chacune constitutive d'un programme, au sein du compte d'affectation spécial « Pensions » :

- le **programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité »** pour un montant de crédits consommés de **48,44 milliards d'euros (46,60 milliards d'euros en 2010)** ;

- le **programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat »** pour un montant de **1,84 milliard d'euros (1,80 milliard d'euros en 2010)** ;

- le **programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions »** pour un montant de **2,53 milliards d'euros (2,61 milliards en 2010)**.

Le tableau ci-après retrace l'équilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions ».

**Equilibre en recettes et en dépenses du CAS « Pensions » en 2011**

(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	48 022 000 000	48 022 000 000	48 200 989 133	48 440 875 836	100,87%	100,50%	-239 886 703
Programme n° 742 Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	1 835 911 292	1 835 911 292	1 833 364 854	1 843 040 051	100,39%	100,53%	-9 675 197
Programme n° 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 545 793 100	2 545 793 100	2 535 379 390	2 527 042 302	99,26%	99,67%	8 337 088
<b>Total</b>	<b>52 403 704 392</b>	<b>52 403 704 392</b>	<b>52 569 733 377</b>	<b>52 810 958 189</b>	<b>100,78%</b>	<b>100,46%</b>	<b>-241 224 812</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « Comptes spéciaux » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

Les résultats de l'exercice 2011 présentent un **excédent global des dépenses sur les recettes de 241 millions d'euros**, marquant une inversion de tendance par rapport aux exercices antérieurs où les recettes avaient au contraire dépassé les dépenses, à hauteur de 107 millions d'euros en 2010 et de 345 millions d'euros en 2009.

**Ce cas de figure, inattendu, a justifié le recours à un versement en provenance du budget général**, non conforme à la LOLF, et analysé ci-dessus dans le cadre de l'examen de la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Pour remédier à cette situation, il conviendrait d'**améliorer la connaissance de l'assiette des rémunérations soumises à retenue pour pension** – par exemple, comme les conséquences du recrutement de contractuels, qui a un effet négatif sur l'assiette des cotisations.

*a) L'exécution du programme 741 « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité » : des dépenses supérieures aux prévisions*

Les dépenses du programme 741 ont été supérieures de 219 millions d'euros au montant inscrit en LFI 2011, correspondant à :

- une majoration de 169 millions d'euros pour corriger une irrégularité dans les transferts de flux financiers entre le CAS et la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), examinée en détail ci-après ;

- un dépassement de 50 millions d'euros (soit 0,10 %) du montant inscrit en loi de finances initiales.

Plusieurs mouvements expliquent ce léger dépassement :

- la LFI était basée sur une revalorisation des pensions de 1,8 % alors que la revalorisation effective au 1<sup>er</sup> avril a été supérieure de 0,3 point, à 2,1 % ;

- des départs anticipés de parents de trois enfants plus nombreux que prévu, traduisant plus globalement une difficulté à améliorer les prévisions de cessation d'activité compte tenu du comportement des agents ;

- en revanche, la décrystallisation des pensions<sup>1</sup> a eu un impact moins important qu'il n'était envisagé lors de la discussion et de l'adoption de la loi de finances initiale, dans la mesure où ces pensions sont versées à un rythme trimestriel ;

- les dépenses de compensation entre régimes ont également été inférieures de 86 millions d'euros à la loi de finances initiale ;

- enfin, les dépenses d'affiliation rétroactives ont atteint un niveau inférieur de 67 millions d'euros (soit 23 %) aux prévisions de la loi de finances initiale, l'année 2011 ayant intégré, d'une part, un versement forfaitaire à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre des militaires radiés des cadres sans droit à pension, et d'autre part un trop-perçu de l'ACOSS afférent à l'année 2008.

---

<sup>1</sup> La décrystallisation des pensions a été opérée par l'article 211 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. Elle a procédé à la décrystallisation complète, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2011, des pensions civiles et militaires de retraite, des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant servies aux ressortissants de l'Union française, de l'ancienne Communauté française ou de pays ayant été placés sous le protectorat ou la tutelle de la France. La décrystallisation a consisté en l'alignement automatique de la valeur du point des pensions civiles et militaires de retraite, des pensions militaires d'invalidité et de la retraite du combattant et du point d'indice des pensions civiles et militaires de retraite sur la valeur du point applicable aux pensions et retraites de même nature servies aux ressortissants français.

*b) L'exécution du programme 742 « Ouvriers des établissements industriels de l'Etat » : un versement exceptionnel de l'Etat pour compenser la diminution des cotisations*

Le solde d'exécution du programme 742, relatif aux pensions des ouvriers d'Etat, a présenté en 2011 un **déficit de 9,7 millions** d'euros conjuguant l'effet de plusieurs facteurs, principalement :

- une baisse importante de l'effectif de cotisants (- 5,9 % en 2011), se traduisant par une réalisation des recettes de cotisations, inférieure de 23,1 millions d'euros à la prévision ;

- une révision à la baisse des recettes de compensations démographiques (- 6,2 millions d'euros) ;

- en revanche, des recettes supplémentaires du groupe GIAT et de sa filiale Nexter (+ 5,3 millions d'euros) issues du financement de dispositifs de cessations anticipées d'activité, dans le cadre de plans de restructuration.

La baisse des cotisations salariales et patronales a justifié **un versement exceptionnel de l'Etat, à hauteur de 23 millions d'euros**, opéré en décembre 2011.

*c) L'exécution du programme 743 « Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions » : une légère surbudgétisation*

La justification des dépenses afférentes aux actions du programme 743 n'apparaît pas dans le rapport annuel de performances 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 8,4 millions d'euros exprime donc la surbudgétisation de cette section, celle-ci demeurant relativement faible puisque le taux de consommation s'élève à 99,26 % des crédits votés en LFI.

En raison de l'extinction démographique progressive des régimes de pension financés par le programme 743, la plupart des actions présentent des soldes d'exécution légèrement positifs du fait de la prévisibilité de ces dépenses, à l'exception notable des allocations de reconnaissance des anciens supplétifs.

## **2. Une part déterminante des contributions employeurs dans la structure des recettes**

Les recettes de la mission se composent essentiellement des **contributions employeurs** (42,22 milliards 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 (en 2011, 65,39 % pour les pensions de retraite des agents civils, 0,33 % au titre des allocations temporaires d'invalidité, 114,14 % pour les militaires et 33 % pour les pensions des personnels ouvriers de l'Etat en 2010) est en effet calculé une fois prises en compte les autres sources de financement.

### Evolution du taux de cotisation de l'Etat employeur

(en millions d'euros)

Année de contribution de l'Etat employeur	Fonctionnaires civils	Militaires	Allocations temporaires d'invalidité
2006	49,90 %	100,00 %	0,30 %
2007	50,74 %	101,05 %	0,31 %
2008	55,71 %	103,83 %	0,31 %
2009	60,14 %	108,39 %	0,32 %
2010	62,14 %	108,63 %	0,33 %
2011	65,39 %	114,14 %	0,33 %
2012	68,59 %	121,55 %	0,33 %

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances initiale

Le deuxième poste de recettes provient des **cotisations salariales** (5,089 milliards d'euros). Celles-ci correspondent à une retenue, au taux de 8,12 % en 2011, sur le traitement indiciaire brut des fonctionnaires civils, militaires, et des personnels ouvriers de l'Etat.

Par ailleurs, les **versements du budget général** (3,739 milliards d'euros) viennent abonder le régime des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (1,193 milliard d'euros ouverts en LFI) du programme 742 et financer les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions (2,546 milliards 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 (« soultte France Télécom ») s'est élevé à 243,03 millions d'euros.

Une irrégularité comptable, ayant consisté en 2010 à inscrire seulement le solde des opérations avec la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et non les mouvements de recettes et de crédits, a été corrigée en 2011.

### 3. Un fonds de roulement asséché par de multiples interventions

Le solde d'exécution cumulé du compte spécial s'établit pour 2011 à **1 012 millions d'euros**<sup>1</sup>, en baisse de 241 millions d'euros par rapport à 2010, et devrait diminuer à 586 millions d'euros en 2012 (dans la mesure où la loi de finances initiale a retenu comme hypothèse un déficit de 426 millions d'euros du CAS), ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

#### Evolution du solde cumulé du compte spécial « Pensions »

(en millions d'euros)

	Solde cumulé fin 2009	Solde cumulé fin 2010	Solde cumulé fin 2011	Solde cumulé estimé fin 2012
Programme 741 - Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	1 075	1 185	945	519
Programme 742 - Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	38	16	7	7
Programme 743 - Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	33	52	60	60
<b>Total</b>	<b>1 146</b>	<b>1 253</b>	<b>1 012</b>	<b>586</b>

Source: rapports annuels de performances de la mission « Pensions » annexés aux projets de loi de règlement et Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Compte d'affectation spéciale «Pensions »

A plusieurs reprises, **le rapporteur de votre commission des finances s'était interrogé sur le niveau optimal du fonds de roulement du CAS.**

Comme l'a montré la Cour des comptes dans son analyse de la loi de règlement 2011<sup>2</sup>, il existe **d'importants décalages entre le solde budgétaire et le solde en gestion**, du fait de versements sur des comptes d'imputation provisoires ainsi que des modalités de versement des contributions militaires (validées le mois *m* dans l'application informatique

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Compte d'affectation spéciale «Pensions ».

CHORUS, elles ne sont constatées en recettes au CAS que le mois  $m + 1$ ). **Ces écarts mensuels peuvent atteindre 700 millions d'euros, soit davantage que le solde cumulé** prévisionnel du CAS « Pensions » fin 2012 (582 millions d'euros).

**Le fonds du roulement répond ainsi à des besoins de trésorerie du CAS, par ailleurs de plus en plus sollicité pour couvrir des recettes insuffisantes** par rapport aux dépenses – ce qui n'est pas l'objet du fonds de roulement. L'insuffisance à venir du fonds de roulement résulte de **choix délibérément opérés dès l'élaboration du projet de loi de finances initiale, prévoyant des déséquilibres des comptes du CAS.**

Ces tensions sur la trésorerie justifient par ailleurs la poursuite des mesures d'amélioration dans le pilotage du compte.

## ***B. UN PILOTAGE DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT TOUJOURS 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<sup>er</sup> 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 plusieurs dysfonctionnements dans la note d'exécution budgétaire relative à la présente mission<sup>1</sup> :

- le non-respect des échéanciers de versement de la subvention d'équilibre au programme 742 (60 % fin janvier, 40 % fin juin) par certains ministères, qui ne sont toutefois pas les principaux contributeurs (sont notamment visés les ministères de l'intérieur et de l'économie, dont les contributions s'élèvent respectivement à 11,4 millions d'euros et 1,3 million d'euros) ;

- sur le programme 743, l'encaissement tardif (début février 2011) de la subvention du ministère de la défense, à hauteur de 625,5 millions d'euros, destinée à la retraite du combattant et aux pensions militaires d'invalidité, ainsi que des versements du ministère de l'intérieur et du ministère du logement et de la ville concernant les pensions des ministres des cultes d'Alsace et l'allocation de reconnaissance des anciens supplétifs, pour des montants s'élevant respectivement à 15 et 22 millions d'euros.

Pour remédier à ces retards, la direction du budget et le service des retraites de l'Etat préparent un décret qui instaurerait **un dispositif de**

---

<sup>1</sup> Ibid.

**pénalités de retard** à l'encontre des contributeurs au CAS « Pensions » qui effectuent leurs versements hors délai.

## **2. Une mesure de la performance en cours de réforme**

La performance du programme est évaluée selon trois axes :

- la maîtrise des coûts de gestion ;
- la maîtrise du besoin de financement du régime ;
- et l'optimisation de la prévision de dépenses et de recettes.

L'indicateur associé à l'objectif de maîtrise des coûts de gestion – mesurant le coût unitaire d'une primo-liquidation – n'est toujours pas définitif, bien qu'il ait été assorti dans le projet annuel de performances pour 2012 d'une indication sur le nombre de primo-liquidations. L'objectif est de parvenir à **un ratio de mesure de la productivité, permettant notamment des comparaisons entre les différents régimes de retraite.**

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. Ces informations, utiles pour la connaissance du contexte de la politique publique de versement des pensions de l'Etat, ont toutefois davantage vocation à **figurer dans les PAP et les RAP dans la description des programmes**, que dans les développements relatifs à la mesure de la performance.

En particulier, l'âge moyen de départ à la retraite a augmenté en 2011 pour les personnels civils, mais est resté stable pour les personnels militaires :

- 60,19 ans (contre 59,79 ans en 2010) pour les personnels civils ;
- 46,56 ans (contre 46,55 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 des dépenses de pensions et des allocations temporaires d'invalidité s'est établi à 0,25 % en réalisation (contre 0,9 % en 2010), traduisant une amélioration de la prévision par le service des retraites de l'Etat (SRE), même s'il convient d'en relativiser la portée pratique. En effet, le SRE 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.

## **MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » ET COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

**MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux**

<b>I. MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	384
A. UNE PART MINIME ET PRÉDÉTERMINÉE DES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	384
B. ANALYSE DES PROGRAMMES.....	384
1. <i>Les programmes retraçant les concours financiers aux collectivités territoriales</i> .....	384
2. <i>Le programme 122 « Concours spécifiques et administration »</i> .....	386
<b>II. COMPTE SPÉCIAL « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »</b> .....	389
A. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION.....	389
1. <i>Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie »</i> .....	389
2. <i>Le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes »</i> .....	389
B. UN COMPTE D'AVANCES À REDÉFINIR ? .....	391

## **I. MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »**

### ***A. UNE PART MINIME ET PRÉDÉTERMINÉE DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

Le **volume total des transferts financiers** aux collectivités territoriales s'est élevé en 2011 à **100,29 milliards d'euros** - dont 72,97 milliards de concours budgétaires de l'Etat (répartis en 17,13 milliards de dépenses du budget général et 55,84 milliards de prélèvements sur recettes) et 27,32 milliards de fiscalité transférée au titre de la compensation de transferts de compétences<sup>1</sup>.

Au sein de cet ensemble, les **dépenses de la mission** « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) ont représenté 2,62 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,60 milliards en crédits de paiement, soit **2,6 % du montant total**.

En outre, la grande majorité de ces crédits n'offre aucune latitude d'action au responsable de programme, car ils correspondent à des dotations établies pour la compensation des compétences transférées (différentes composantes de la dotation générale de décentralisation) pour lesquelles *« l'Etat ne saurait se fixer d'autre objectif que de respecter les engagements que lui imposent les textes constitutionnels et législatifs. »*

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.

### ***B. ANALYSE DES PROGRAMMES***

La mission se compose de quatre programmes qui portent respectivement les crédits de concours financiers aux communes et groupements de communes (programme 119), aux départements (programme 120), aux régions (programme 121) et certains concours spécifiques (programme 122).

#### **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 815 millions d'euros en AE et 775,9 millions d'euros en CP.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat. Exercice 2011.

Après reports et ouvertures complémentaires en loi de finances rectificative, les crédits disponibles d'élevaient à 816 millions en AE et 778 millions en CP.

Ces crédits ont été consommés, en 2011, à hauteur de 93 % pour les AE et 95 % pour les CP, soit des taux sensiblement identiques à ceux de l'exercice précédent.

Pour **17,1 % du montant total des AE** consommées, les dépenses du programme sont constituées par des concours particuliers de la **dotación générale de décentralisation (DGD)**<sup>1</sup> dont l'exécution budgétaire n'appelle pas de commentaire particulier.

Le solde des crédits (soit 631 millions d'euros consommés en AE) est affecté à des **dotations de soutien aux projets** des communes et groupements de communes : dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation régisseurs de police municipale, dotation titres sécurisés et dotation de développement urbain (DDU).

Vos rapporteurs spéciaux observent que malgré une légère amélioration de la consommation des crédits de paiements de la DDU, celle-ci reste encore très faible.

### Consommation détaillée des crédits de paiement

(en millions d'euros)

	CP ouverts 2011	CP consommés 2011	Rappel : CP consommés 2010
DETR	576,4	571,1	592,7 (DGE et DDR)
Dotation de développement urbain (DDU)	50,9	23,5	22,2

Source : commission des finances d'après le RAP 2011

Leur préoccupation rejoint celle de la Cour des comptes qui observe que « *la programmation des ouvertures de CP (de la DDU) pour couvrir les engagements est plus incertaine. Créée en 2009, cette dotation, qui permet de subventionner des projets de fonctionnement aussi bien que d'investissement, n'est pas associée à un modèle de prévision des consommations de crédits. A défaut, l'administration applique les taux de consommation observés pour la DETR. Cette solution est sans doute acceptable pour les opérations d'investissement qui sont régies suivant des délais fixés par le code général des collectivités territoriales identiques à ceux de la DETR. Toutefois, la*

<sup>1</sup> 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.

*variation de la part du fonctionnement dans les subventions accordées (7 % des projets en 2009 et 30 % en 2010) affecte la pertinence du modèle utilisé. Une vigilance particulière s'impose sur ce point. ».*

*b) Le programme 120 « Concours financiers aux départements »*

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 491,7 millions d'euros en AE et en CP. Après reports de crédits et ouvertures en loi de finances rectificative, les crédits utilisables s'élèvent à respectivement à 500,7 millions d'euros et 498 millions. Ils ont été consommés à hauteur de 95 %.

L'action 1, qui représente 43,50 % du total des autorisations d'engagement consommées du programme, regroupe les crédits affectés à la **dotation globale d'équipement des départements (DGE)**.

Sur un montant total de 206,4 millions d'euros, une partie non négligeable des crédits, soit 36,4 millions, ont été versés aux départements pour solder leurs opérations éligibles à la DGE au titre de l'année 2010.

Dans le cadre de l'action 2 du programme, **266,8 millions d'euros sur un total de 267,2** ont été destinés à la **dotation générale de décentralisation (DGD)** de droit commun des départements. Le solde a été consommé pour la DGD fluviale en faveur de la Guyane et la DGD de Saint-Martin.

*c) Le programme 121 « Concours financiers aux régions »*

Le programme a été doté, en loi de finances initiale, de 894 millions d'euros en AE et en CP. Après reports de crédits et levée de la réserve, les crédits utilisables s'élèvent à 902 millions d'euros en AE et CP.

En 2011, ces crédits, exclusivement destinés à la DGD des régions, ont été consommés à hauteur de 99,7 %.

## **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 les dotations à l'Outre-mer.

Il a été doté, en loi de finances initiale, de 483 millions d'euros en AE et 476 millions d'euros en CP.

Les crédits ouverts s'élèvent à 486,7 millions d'euros en AE et 488 millions d'euros en CP. Leur taux de consommation est, respectivement, de 88 % et 94 %.

L'action 2 « Administration des relations avec les collectivités territoriales » retrace, hors dépenses du titre 2, les coûts de fonctionnement

courant de la **direction générale des collectivités locales** (DGCL). Elle ne représente que **0,48 % du total des crédits** du programme mais est la seule qui bénéficie d'une **analyse de la performance**, à travers des indicateurs mesurant les délais de parution des textes réglementaires et de réponse aux questions posées par les pouvoirs publics, ou le nombre et l'ampleur des rectifications du montant des dotations. Vos rapporteurs spéciaux se félicitent des bons résultats obtenus sur ces indicateurs. Ils s'inquiètent, en revanche, de la **détérioration des résultats concernant les dates de communication des dotations**, qu'ils avaient déjà relevée pour l'exercice 2010, et qui constitue une contrainte pour les collectivités territoriales.

#### Résultats de l'indicateur « Dates de communication des dotations »

	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Réalisation
Date de mise en ligne de la part forfaitaire de la DGF	9 février	4 février	Avant le 15 février	8 avril
Date de mise en ligne de la part péréquation de la DGF	17 mars	5 avril	Avant le 20 mars	14 avril

Source : RAP 2011

Les autres actions du programme regroupent des lignes de **subventions diverses** à destination des collectivités territoriales dont l'estimation est délicate du fait de leur nature (subventions aux communes en difficulté, aides aux regroupements de communes ou aides pour la réparation de calamités publiques). Le tableau suivant présente pour chacune de ces subventions les consommations de l'exercice 2011 au regard de celles de l'exercice antérieur.

Parmi celles-ci figurent les « **subventions pour travaux divers d'intérêt local** », élément de la « réserve parlementaire », pour un montant total de 125,8 millions d'euros en CP. L'absence de toute explication sur l'emploi de ces crédits dans le rapport annuel de performances a conduit la Cour des comptes à formuler une nouvelle recommandation visant à « *mentionner en annexe au projet de loi de règlement des informations sur la ligne « subventions pour travaux divers d'intérêt local » du programme 122-Concours spécifiques et administration.* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes. *Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par mission et programmes. Exercice 2011. Relations avec les collectivités territoriales.*

**Consommation détaillée des crédits de paiement  
(hors dépenses du titre 3 et du titre 5)**

*(en millions d'euros)*

		<b>CP consommés 2010</b>	<b>CP consommés 2011</b>
Action 1 « Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »	Subventions aux communes minières	1,1	0,39
	Subventions aux communes en difficulté	1,4	1,54
	Reconstruction de ponts détruits par faits de guerre	147 euros	0 euro
	Aides aux regroupements	13 017 euros	0,09
	Autres subventions (sécurisation de bâtiments de la communauté juive)	1,4	0,97
	Programme de sécurité des établissements scolaires	0,9	0 euro
	Réparations de dégâts causés par les calamités publiques	23,9	22,46
	Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	4,4	3,78
	Subventions pour travaux divers d'intérêt local	137,2	125,83
Action 3 « Dotation générale de décentralisation »	DGD - concours particulier autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains	87,9	87,9
	DGD - concours particulier ports maritimes	51,4	49,2
	DGD - concours particulier aérodromes	5	4
	DGD - concours particulier bibliothèques municipales et départementales de prêt	76,4	80
Action 4 « Dotations Outre-mer »	Dotations outre-mer	103,7	109,4

*Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2010 et 2011*

## 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.

Comme en 2010, mais dans des proportions beaucoup plus limitées, le **solde du compte d'avances est excédentaire** (696 millions d'euros).

### Evolution du solde du compte d'avance

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011
Solde du compte d'avance	- 453	- 458	- 1 453	+ 10 247	+ 696

Source : commission des finances

#### A. LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION

##### 1. Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie »

Ce programme, exécuté sous la responsabilité du Directeur général du Trésor, a été doté en loi de finances initiale de 6 millions d'euros. Comme les années précédentes, il n'a enregistré aucun mouvement<sup>1</sup>.

Par ailleurs et compte tenu de ses spécificités, ce programme ne comprend ni objectif, ni indicateur.

##### 2. Le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes »

Ce programme, exécuté sous la responsabilité du Directeur général des Finances publiques, 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 (Action 1) et, pour les départements, le versement mensuel de la part de taxe intérieure de consommation sur les

---

<sup>1</sup> Aucune avance n'a été attribuée depuis 1996.

produits pétroliers (TIPP) affectée en compensation du transfert de la charge du revenu minimum d'insertion puis du revenu de solidarité active (Action 2).

*a) Un fonctionnement profondément modifié*

Il correspond à la **totalité des crédits consommés** du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », soit, en crédits de paiement, **84,312 milliards** d'euros dont 78,4 milliards dédiés aux avances sur le montant des impositions locales.

Ce montant est très sensiblement différent de celui de l'exécution 2010.

**Evolution de la consommation des crédits de paiement**

*(en millions d'euros)*

	<b>Consommation 2010</b>	<b>Consommation 2011</b>	<b>Évolution</b>
Action 01 « Avances sur le montant des impositions directes locales »	51 282	78 398	+ 57,6 %
Action 02 « Avances aux départements sur le produit de la TIPP »	5 585	5 914	+ 4,9 %

*Source : commission des finances d'après le RAP 2011*

L'écart concerne essentiellement la première action du programme ce qui est explicable par la modification du fonctionnement du compte résultant de la **suppression de la taxe professionnelle et de la création de nouvelles impositions locales**. Le compte d'avances n'incluait pas, en 2010, le montant de la dotation dite compensation-relais. Il intègre désormais, outre la taxe d'habitation et la taxe foncière, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), la cotisation foncière des entreprises (CFE), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), ainsi que la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFPNB), la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprise (TA-CVAE) et la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TA-CFE), ces trois dernières taxes étant versées, depuis le compte d'avances, au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (FFCCIR).

*b) Des résultats de performance en baisse*

Selon le responsable du programme, la performance de celui-ci doit « *s'apprécier principalement par le respect des délais de traitement* ».

A cet égard, il convient de relever la détérioration des résultats de l'ensemble des indicateurs de **performance** du programme, qui mesurent les délais de versement des impôts collectés aux collectivités territoriales et l'intégralité de ces versements.

### Résultats de performance du programme

Objectif	Indicateur	Résultat 2010	Objectif 2011	Résultat 2011
Mettre les avances sur contributions directes locales à disposition des collectivités territoriales à une date certaine	Pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue	99,50 %	100 %	91,60 %
Mettre les avances sur TIPP à disposition des départements à une date certaine	Pourcentage des opérations de versement réalisé par le comptable à la date prévue	97,77 %	100 %	89,70 %
Assurer aux collectivités une recette certaine correspondant à la totalité des taxes et impositions directes locales émises au titre d'une année donnée, ainsi que les reversements des produits d'impôts auto-liquidés	Écart entre le montant des avances versées par l'État aux collectivités et le montant des émissions sur rôles, ainsi que les reversements des produits d'impôts auto-liquidés	7 924 997,50 (0,015 %)	16 166 000	- 23 796 762 (- 0,028 %)

Source : RAP 2011

La dégradation des résultats est expliquée par les difficultés pratiques liées au basculement sous Chorus au 1<sup>er</sup> janvier 2011 ; elle est aussi la conséquence des bouleversements induits par la réforme de la fiscalité directe locale. Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la capacité de l'administration à **revenir rapidement aux niveaux de performance antérieurs** à la réforme.

#### **B. UN COMPTE D'AVANCES À REDÉFINIR ?**

A l'occasion de l'examen du RAP 2010 du compte d'avances, vos rapporteurs spéciaux en avaient souligné le **caractère indéchiffrable**.

Cette opinion est confirmée par l'analyse de l'exécution 2011 et des considérations émises par la Cour des comptes dans le cadre du rapport sur les résultats de l'exercice 2011. Au terme d'un examen d'ensemble du compte d'avances, elle admet son **impuissance à expliquer l'intégralité du solde exceptionnel de 2010** et formule **trois critiques nouvelles** :

- elle considère que le compte d'avance aux collectivités territoriales ne répond pas à la définition des comptes d'avances figurant à l'article 24 de la LOLF, dans la mesure où les avances ne sont pas remboursées par les collectivités territoriales elles-mêmes et ne sont pas accordées pour une durée déterminée ;

- elle observe également que le mécanisme retenu pour le versement des impôts auto-liquidés, et en particulier pour la CVAE, ne s'apparente pas à un mécanisme d'avances ;

- elle note enfin, s'agissant des recettes du compte, une confusion entre des impositions effectivement recouvrées et des abondements du programme 201 de la mission « Remboursements et dégrèvements » correspondant à des dégrèvements et non valeurs de millésimes différents et non différenciés, et en conclut que « *le solde annuel de ce compte est structurellement sans signification.* »

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de cette analyse en souhaitant que les débats budgétaires à venir permettent de définir un cadre plus adapté et plus lisible pour retracer les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

## **MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS »**

**Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale**

<b>I. LA MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » EN 2011.....</b>	<b>394</b>
A. UNE MISSION AUX PARTICULARITÉS FORTES.....	394
1. Une mission composée de crédits évaluatifs .....	394
2. Des dépenses de natures diverses.....	394
3. Une analyse spécifique pour une mission à part .....	395
4. Une information budgétaire à parfaire.....	395
B. UN APERÇU GÉNÉRAL DE LA GESTION 2011 .....	396
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME.....</b>	<b>396</b>
A. LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT » .....	396
1. Les ajustements intervenus au cours de l'exercice 2011 .....	397
2. De relativement bonnes performances dans un contexte d'afflux des demandes .....	398
B. LE PROGRAMME 201 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX » .....	399
1. La réforme de la taxe professionnelle a considérablement réduit le poids des dégrèvements d'impôts locaux .....	400
2. Une augmentation significative des dégrèvements de taxes foncières .....	401
3. L'information fournie par le Gouvernement reste indigente.....	401

## I. LA MISSION « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS » EN 2011

### A. UNE MISSION AUX PARTICULARITÉS FORTES

#### 1. Une mission composée de crédits évaluatifs

En application de l'article 10 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » sont **évaluatifs**. En effet, l'article précité prévoit que « *les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont un caractère évaluatif. Ils sont ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs* ». Deux programmes composent la mission :

- le **programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat »** ;
- le **programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »**.

Les crédits de la mission ne peuvent qu'être évaluatifs dans la mesure où les dépenses correspondantes **obéissent à une logique de recettes dont la prévision est, par nature, estimative**.

C'est d'ailleurs pour cette raison que l'article 10 de la LOLF ajoute que « *les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts. Dans cette hypothèse, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances [...]. Les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet d'ouvertures de crédits dans le plus prochain projet de loi de finances* ».

Et, de fait, **les crédits de la mission doivent être régulièrement réévalués en cours d'exercice**, en particulier dans un contexte marqué par une conjoncture instable, comme cela a été le cas durant l'année 2011.

#### 2. Des dépenses de natures diverses

Les **dépenses de remboursements et dégrèvements d'Etat** trouvent des justifications très diverses :

- la **mécanique de l'impôt**, qui conduit à des régularisations d'acomptes, de paiements provisionnels, de trop-perçus, etc. ;
- les **politiques publiques**, lorsqu'elles reposent sur des crédits d'impôts dont il est nécessaire de verser la partie restituée (dès lors que le crédit d'impôt excède l'impôt dû par le contribuable) ;

- la **gestion de l'impôt**, lorsque des corrections sont apportées après le calcul initial de l'impôt au profit des contribuables (rectifications d'erreurs, recours administratifs ou juridictionnels, etc.).

Les **remboursements et dégrèvements d'impôts locaux**, quant à eux, intègrent les **dépenses assumées par l'Etat du fait de dégrèvements législatifs concernant des impositions dues aux collectivités territoriales**, ainsi que les **dépenses constatées par les comptables publics dans la gestion des impôts locaux** (rectifications, etc.).

Toutefois, **les dépenses liées aux effectifs et aux moyens dédiés à la gestion de ces crédits ne sont pas comptabilisés au sein de la présente mission**, mais sont enregistrées, sans être précisément identifiées, dans le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

### **3. Une analyse spécifique pour une mission à part**

Dans ces conditions, 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 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 elle ne fait pas l'objet d'une **programmation triennale** dans le cadre des lois de programmation des finances publiques.

### **4. Une information budgétaire à parfaire**

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

rapporteuse spéciale<sup>1</sup>, la maquette du programme 200 « Remboursements et dégrèvements »<sup>2</sup> a été refondue en 2010, **afin de mieux faire apparaître à quelles politiques publiques** concouraient les différentes catégories de remboursements et dégrèvements.

Cependant, il serait 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**<sup>3</sup>.

### ***B. UN APERÇU GÉNÉRAL DE LA GESTION 2011***

La dépense exécutée a été de 84,39 milliards d'euros (AE = CP) pour une prévision de 82,15 milliards d'euros (AE = CP) en LFI 2011, ce qui représente un taux de consommation de 102,7 % des crédits initialement prévus.

A titre de rappel, l'exécution s'était élevée à 89,88 milliards d'euros (AE = CP) au cours de l'exercice 2010. **Le montant des crédits consommés a donc marqué un recul significatif, d'environ 6 % (soit 5,49 milliards d'euros), entre 2010 et 2011.**

## **II. ANALYSE PAR PROGRAMME**

### ***A. LE PROGRAMME 200 « REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT »***

71,02 milliards d'euros (AE = CP) étaient prévus, en LFI 2011, pour le programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ». Les ouvertures en loi de finances rectificative auront porté ces montants à 74,22 milliards d'euros. Ainsi, entre la LFI et la dernière loi de finances rectificative, **les crédits ont été augmentés de 3,2 milliards d'euros (+ 3,8 %).**

La dépense exécutée se sera finalement élevée à **72,92 milliards d'euros**, soit un taux de consommation de 98,25 % des crédits disponibles et de 102,67 % des crédits ouverts en loi de finances initiale. Cette dépense est en **recul de 1,11 %** par rapport à 2010, où elle s'était élevée à 73,74 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> « Remboursements et dégrèvements d'impôts : le pilotage déficient de 83,1 milliards d'euros », rapport d'information n° 8 (2007-2008).

<sup>2</sup> Soit 83 % des crédits de la mission en 2010.

<sup>3</sup> Cf. l'analyse par votre rapporteure spéciale du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ».

## 1. Les ajustements intervenus au cours de l'exercice 2011

Chacune des quatre lois de finances rectificatives adoptées en 2011 a procédé à une augmentation des crédits du programme. Ces ajustements, essentiellement dus aux **évolutions de la conjoncture**, ont également fait suite à l'adoption de **mesures nouvelles** en cours d'année. Toutefois, comme cela a été indiqué précédemment, ces ajustements ont porté sur des sommes relativement faibles comparées au montant des crédits portés par le programme. En effet, les **3,2 milliards d'euros ouverts en cours d'exercice** correspondent à 4,25 % des sommes prévues en LFI au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat.

Pour ce qui est des **mesures nouvelles**, les crédits du programme ont été majorés, au total, de **186 millions d'euros** (AE = CP), afin de tirer les conséquences de la **généralisation de l'auto-liquidation du « bouclier fiscal »** pour les redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) dès 2011, adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011<sup>1</sup> (LFR-1). Alors que la LFI prévoyait des remboursements au titre du « bouclier fiscal » à hauteur de 665 millions d'euros, ceux-ci ont dû être **réévalués en cours d'année à 851 millions d'euros du fait de cette mesure**.

Ensuite, **les évolutions conjoncturelles ont entraîné plusieurs réévaluations du rendement des « grands impôts » d'Etat**, qui se sont nécessairement accompagnées d'ajustements des crédits du programme. A cet égard, il faut rappeler que les recettes fiscales nettes étaient attendues à 254,9 milliards d'euros en LFI ; toutefois, au moment de l'adoption de la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011<sup>2</sup> (LFR-4), elles étaient révisées à 253,5 milliards d'euros, en **recul de 0,6 % par rapport à la prévision**. Cette variation relativement modérée résultait toutefois de mouvements parfois importants du rendement des différentes impositions concernées.

Ainsi, l'augmentation en cours d'exercice des crédits du programme a été principalement imputable aux remboursements et dégrèvements liés à **l'impôt sur les sociétés (IS)** et à la **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**.

Les prévisions de crédits d'IS inscrits à l'action « Politiques publiques » ont été **réévaluées de 2 milliards d'euros à 3,32 milliards d'euros** entre la LFI et la LFR-4 (+ 1,32 milliard d'euros). Ces réévaluations doivent être associées aux **restitutions du crédit impôt recherche (CIR) et du crédit d'impôts prêt à taux zéro (PTZ)**. Ces dernières ont été plus élevées que ce qui avait été anticipé : 1,42 milliard d'euros pour les restitutions de CIR et 0,79 milliard d'euros pour celles de PTZ. La consommation de crédits s'est finalement établie à 3,65 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-900.

<sup>2</sup> Loi n° 2011-1978.

La LFI avait prévu 44,1 milliards d'euros (AE = CP) pour les remboursements liés à la mécanique de la TVA. La prévision a été revue à 44,59 milliards d'euros en LFR-1 puis à 46,27 milliards d'euros en loi de finances rectificative pour 2011 du 2 novembre 2011<sup>1</sup> (LFR-3) (soit une augmentation totale de 2,17 milliards d'euros). Au final, l'exécution s'est élevée à 46,25 milliards d'euros. Ces modifications ont fait suite au **dynamisme des remboursements de crédits de TVA constaté dès le début de l'année 2011**. Cette révision à la hausse des crédits est cohérente avec le fait que les recettes de TVA ont excédé de 1,41 milliard d'euros les prévisions en LFI.

Enfin, il faut relever que, **concomitamment à ces augmentations, avaient lieu des réductions de crédits sur certaines sous-actions** pour des montants de moindre importance, et notamment sur celles concernant les remboursements liés à la mécanique de l'IS (- 0,51 milliard d'euros), la taxe sur les produits pétroliers (TIPP) (- 0,11 milliard d'euros), etc.

**Exécution des crédits (AE = CP) du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat »**

*(en millions d'euros)*

	<b>Exécution 2010</b>	<b>Prévisions LFI 2011</b>	<b>Exécution 2011</b>	<b>Ecart 2010 - 2011</b>	<b>Ecart LFI - exécution</b>
<b>Action 11 « Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt »</b>	54 685	55 069	56 776	+ 3,8 %	+ 3,1 %
<b>Action 12 « Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques »</b>	12 276	8 872	9 934	- 21,9 %	+ 12,0 %
<b>Action 13 « Remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat »</b>	6 776	7 084	6 205	- 8,4 %	- 12,4 %
<b>Total du programme</b>	73 737	71 025	72 915	- 1,1 %	+ 2,7 %

*Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement*

**2. De relativement bonnes performances dans un contexte d'afflux des demandes**

Le programme 200 présente des résultats globalement conformes aux objectifs. Le taux de demandes de remboursements de crédits de TVA et de restitutions d'IS remboursées dans un délai inférieur à 30 jours atteint **89,5 %**

<sup>1</sup> Loi n° 2011-1416.

pour un objectif fixé à 80 %. Toutefois, l'ancienneté des demandes de remboursement de crédits de TVA non traités sous 30 jours s'est écartée de l'objectif fixé à 60 jours pour atteindre **65,3 jours** en moyenne ; pourtant, en 2010, l'indicateur affichait une ancienneté moyenne des demandes de 60,4 jours.

La direction générale des finances publiques justifie la dégradation des délais de traitement par **l'augmentation de 6,3 % du nombre des demandes traitées** et par **la mise en œuvre, depuis septembre 2011, de nouvelles modalités d'exécution comptables des remboursements de crédits de TVA qui se traduisent par de nouvelles missions dévolues aux cellules comptables des services des impôts des entreprises (SIE).**

Le **taux de réclamations contentieuses en matière d'IR** traitées en moins d'un mois est enfin de **98 %** pour un objectif de 96,4 %, en amélioration de 0,8 point par rapport à 2010. 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 »**

Le programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux » retrace essentiellement les dépenses budgétaires liées à l'application de la législation fiscale lorsqu'elle entraîne le remboursement ou le paiement par l'Etat d'impôts au profit des collectivités territoriales. Comme pour l'ensemble de la mission, ces décaissements résultent majoritairement de l'exercice par le contribuable de droits instaurés par des textes antérieurs à la dernière loi de finances et dont l'initiative échappe donc largement à l'Etat.

**La réforme de la taxe professionnelle**, entrée en vigueur progressivement entre les exercices 2010 et 2011 **impacte fortement le programme 201** puisqu'aux remboursements et dégrèvements liés à cette taxe se sont substitués ceux liés aux nouvelles impositions économiques locales que sont la cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), regroupées au sein de la contribution économique territoriale (CET).

**Exécution des crédits (AE = CP) du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux »**

*(en millions d'euros)*

	<b>Exécution 2010</b>	<b>Prévisions LFI 2011</b>	<b>Exécution 2011</b>	<b>Ecart 2010 - 2011</b>	<b>Ecart LFI - exécution</b>
<b>Action 1 « Taxe professionnelle et CET »</b>	11 651	6 458	6 743	- 42,1 %	+ 4,4 %
<b>Action 2 « Taxes foncières »</b>	678	750	857	+ 26,5 %	+ 14,4 %
<b>Action 3 « Taxe d'habitation »</b>	3 267	3 400	3 424	+ 4,8 %	+ 0,7 %
<b>Action 4 « Admissions en non valeur d'impôts locaux »</b>	551	520	454	- 17,7 %	- 12,6 %
<b>Total du programme</b>	16 148	11 128	11 480	- 28,9 %	+ 3,2 %

*Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement*

Comme l'indique le tableau ci-dessus, **le montant des crédits du programme consommés en 2011 est à la fois très significativement inférieur à celui de l'année 2010** (la baisse est de 28,9 %, soit 4,7 milliards d'euros) **et supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2011** à hauteur de 352 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits prévus initialement de 103,2 %.

Ce dépassement avait été anticipé au cours de l'exercice, le cumul des crédits ouverts par les lois de finances rectificatives pour 2011 ayant porté les crédits du programme à 11 708 millions d'euros.

**1. La réforme de la taxe professionnelle a considérablement réduit le poids des dégrèvements d'impôts locaux**

La diminution des crédits du programme 201 entre les exercices 2010 et 2011 s'explique essentiellement par la diminution de ceux de l'action 1, relative aux remboursements et dégrèvements de taxe professionnelle et de CET, en lien avec la réforme de la taxe professionnelle. En effet, **le passage de la taxe professionnelle à la CET s'est accompagné d'une moindre prise en charge par l'Etat des impositions économiques locales, le total des dégrèvements et remboursements afférents à ces impositions passant de 11,65 à 6,47 milliards d'euros.**

Ce constat doit toutefois être **nuancé par la prise en charge par l'Etat, via la dotation de compensation de la réforme de la taxe**

**professionnelle (DCRTP)**, des pertes de recettes subies par les collectivités territoriales du fait de la réforme. La DCRTP s'est élevée en 2011 au montant de **3,37 milliards d'euros**.

En revanche, **l'exécution 2011 du programme excède de 300 millions d'euros les crédits prévus en loi de finances initiale**. Ce dépassement s'explique par les difficultés rencontrées par l'administration pour prévoir de manière fine les conséquences budgétaires du remplacement de la taxe professionnelle par la CET. Ainsi, plusieurs erreurs de prévision ont joué dans des sens opposés : l'impact sur l'année 2011 des anciens dégrèvements de taxe professionnelle aurait été sous-estimé alors que celui des nouveaux dégrèvements de CVAE auraient été moins coûteux que prévu initialement. En particulier, votre rapporteure spéciale relève que **le coût du dégrèvement barémique<sup>1</sup> de CVAE s'établit pour l'année 2011 à 3,38 milliards d'euros**. En loi de finances initiale, le coût de ce dégrèvement avait été évalué à 4,25 milliards d'euros.

## **2. Une augmentation significative des dégrèvements de taxes foncières**

Autre élément marquant de l'exécution du programme 201 en 2011 : **le coût des dégrèvements de taxes foncières**, retracés dans l'action 2 du programme, **s'est avéré en progression de plus de 25 % entre les exercices 2010 et 2011**. En outre, le montant prévu en loi de finances initiale a dû faire l'objet d'un abondement supplémentaire en loi de finances rectificative, portant les crédits ouverts de 750 millions d'euros à 825 millions d'euros.

D'après les informations disponibles dans le rapport annuel de performances, cette augmentation des crédits résulte directement du **dégrèvement de taxes foncières sur les propriétés non bâties pour pertes de récolte**. En effet, un dégrèvement exceptionnel de taxe foncière sur les propriétés non bâties a été accordé dans les soixante-cinq départements ayant pris un arrêté de calamité agricole à la suite de la sécheresse du printemps 2011. Toutefois, aucune information chiffrée précise n'est fournie par le Gouvernement sur le montant effectif de ce dégrèvement ni sur sa répartition territoriale. Il est donc impossible d'évaluer l'impact réel de la mise en œuvre de ce dégrèvement en 2011 sur le montant total des crédits de l'action 2 « Taxes foncières ».

## **3. L'information fournie par le Gouvernement reste indigente**

De manière générale, votre rapporteure spéciale regrette **l'indigence des informations disponibles dans le rapport annuel de performances annexé au projet de règlement**. En effet, s'agissant des dégrèvements de taxe professionnelle, ce rapport se contente d'indiquer que « *le plafonnement de la*

---

<sup>1</sup> *Prise en charge, par l'Etat, de l'écart entre l'imposition effective des entreprises à la CVAE et ce qu'aurait produit une imposition de l'ensemble des entreprises à la CVAE au taux de 1,5 %.*

*taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée et, plus marginalement, les dégrèvements TP résiduels se sont avérés d'un niveau plus élevé qu'attendu* ». Aucune précision n'est donnée sur le montant exact de ces dégrèvements en exécution, leur coût prévisionnel estimé en loi de finances initiale ou les raisons qui ont, en pratique, conduit ce coût à être plus élevé que prévu.

Seule une présentation des crédits du programme par dispositif, au moins pour les plus importants d'entre eux, permettrait d'évaluer l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre. Actuellement, le rapport annuel de performances ne fournit qu'une évaluation du coût des dispositifs par action (donc au niveau global de la taxe professionnelle ou de la CET), sans qu'il soit possible d'identifier au sein de chaque action l'évolution du coût de chacun des dispositifs. **Les développements extrêmement succincts figurant dans la justification par action des crédits du programme sont, de toute évidence, insuffisants pour analyser les crédits correspondant.**

Sur ce point, **votre rapporteure spéciale rejoint en particulier deux recommandations formulées par la Cour des comptes** dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission :

- d'une part, « *mettre en évidence à des niveaux appropriés, au sein des actions, dans la nomenclature d'exécution des deux programmes revues à l'occasion de la bascule Chorus en 2012, les dégrèvements concourant à des politiques publiques bien identifiées* » ;

- d'autre part, « *rendre compte dans le RAP de la mission, pour chaque dépense fiscale d'un coût total prévisionnel de plus de 500 millions d'euros, de la part restituée, qui figure en dépenses de la mission, et de la fraction de cette part restituée se rapportant à des exercices antérieurs* ».

La mise en œuvre de ces deux recommandations est nécessaire pour que l'examen et l'adoption des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » par le Parlement s'effectue en toute transparence. **Au vu de l'état actuel des informations dispensées par l'administration, soit celle-ci n'est pas en mesure de détailler l'utilisation des crédits de la plus importante mission budgétaire de l'Etat, ce qui serait inquiétant, soit elle dispose d'informations qu'elle se refuse à faire figurer dans les documents budgétaires transmis à la représentation nationale, ce qui ne le serait pas moins.**

## MISSION « SANTÉ »

### M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur spécial

<b>I. LA MISSION « SANTÉ » EN 2011</b> .....	404
A. UNE MISSION AU SERVICE D'UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SANTÉ .....	404
1. <i>Une rationalisation du périmètre de la mission</i> .....	404
2. <i>Les évènements marquants de l'année 2011</i> .....	404
B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA MISSION « SANTÉ » .....	405
1. <i>Le respect des plafonds fixés par la loi de programmation pluriannuelle</i> .....	405
2. <i>Des redéploiements internes à la mission ont permis de respecter l'autorisation budgétaire</i> .....	406
C. UNE EXÉCUTION ÉQUILIBRÉE BIEN QUE MARQUÉE PAR UNE APPRÉHENSION INSUFFISANTE DES RISQUES FINANCIERS.....	407
1. <i>Un taux d'exécution satisfaisant des crédits de la mission</i> .....	407
2. <i>Une appréhension des risques financiers encore insuffisante</i> .....	407
D. UNE RATIONALISATION PERFECTIBLE DES DÉPENSES FISCALES .....	408
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	410
A. LE PROGRAMME 204 « PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS ».....	410
1. <i>Les mouvements de crédits du programme 204</i> .....	410
2. <i>Une mesure de la performance des crédits gérés par les ARS perfectible</i> .....	410
B. LE PROGRAMME 183 « PROTECTION MALADIE ».....	411
1. <i>Une sous-budgétisation persistante du dispositif d'AME</i> .....	411
2. <i>Des voies critiquables de maîtrise des dépenses d'AME</i> .....	411
3. <i>Une mesure de la performance des dépenses d'AME à affiner</i> .....	412

## I. LA MISSION « SANTÉ » EN 2011

### A. UNE MISSION AU SERVICE D'UNE APPROCHE GLOBALE DE LA SANTÉ

#### 1. Une rationalisation du périmètre de la mission

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 deux programmes qui la composent :

- le programme 204 « **Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins** », piloté par la direction générale de la santé ;
- le programme 183 « **Protection maladie** », piloté par la direction de la sécurité sociale.

L'actuel programme 204 résulte de la fusion, en 2011, des anciens programmes 204 « Prévention et sécurité sanitaire » et 171 « Offre de soins et qualité du système de soins ». Cette opération a permis de **réunir dans un programme unique les dépenses d'intervention destinées aux agences régionales de santé (ARS)**. Toutefois, leurs dépenses de fonctionnement demeurent financées par le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

#### 2. Les évènements marquants de l'année 2011

Trois évènements ont particulièrement marqué la mission « Santé » au cours de l'exercice 2011 :

- l'entrée en vigueur de **mesures, adoptées en LFI 2011, tendant à assurer la maîtrise des dépenses de l'aide médicale d'Etat (AME)<sup>1</sup>** afin de faire face à une augmentation soutenue de ces dernières ;
- la **réforme du système de sécurité sanitaire des produits de santé**, opérée par la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé<sup>2</sup> et dont les conséquences budgétaires ont été tirées dans le cadre de la LFI 2012 et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012. Ainsi, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) a été transformée en Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM),

---

<sup>1</sup> Cf. infra, le commentaire plus détaillé de votre rapporteur spécial sur cette réforme de l'AME.

<sup>2</sup> Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé.

financée exclusivement par une subvention de l'Etat enregistrée dans la mission « Santé » ;

- une **nouvelle action a été créée au sein du programme 183 « Protection maladie »** par la LFR-1 2011<sup>1</sup> afin d'accueillir les crédits dévolus à l'indemnisation des victimes du Médiateur<sup>2</sup>. Une ouverture de 5 millions d'euros s'en est ensuivie, compensée par des annulations sur le programme 204 « Prévention et sécurité sanitaire et offre de soins ». Ces financements étaient destinés à la mise en place du dispositif d'indemnisation et à l'instruction des premiers dossiers par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM).

## **B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE LA MISSION « SANTÉ »**

### **1. Le respect des plafonds fixés par la loi de programmation pluriannuelle**

La programmation pluriannuelle de la mission « Santé » reflète les contraintes fixées à l'ensemble du budget général de l'Etat : si les plafonds de crédits de la **mission ont augmenté de 1,8 % en 2011, ils progressent de seulement 0,4 % en 2012 et diminuent de 0,2 % en 2013.**

#### **Evolution des crédits de la mission « Santé » entre 2011 et 2013**

(en euros)

	2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>P 204</b>	583 391 919	583 391 919	587 841 919	587 841 919	585 591 919	585 591 919
<b>P 183</b>	638 000 000	638 000 000	638 000 000	638 000 000	638 000 000	638 000 000
<b>Total</b>	1 221 391 919	1 221 391 919	1 225 841 919	1 225 841 919	1 223 591 919	1 223 591 919

Source : projet annuel de performances pour 2011 de la mission « Santé »

Votre rapporteur spécial rappelle néanmoins les spécificités de la mission qui rendent plus délicat l'exercice de programmation pluriannuelle : la mission « Santé » retrace, pour partie, **des dépenses peu maîtrisables** et notamment le dispositif d'aide médicale d'Etat (AME).

C'est principalement **la raison pour laquelle l'exécution 2011 excède, en ce qui concerne le programme 183, la norme de dépense posée par le budget triennal 2011-2013.** Avec 677,13 millions d'euros d'AE et 678,69 millions d'euros de CP consommés, **le programme dépasse d'environ 6 % l'objectif fixé dans le cadre de la programmation triennale.**

Nonobstant, la mission prise en son entier **n'outrepasse, en exécution, que de très peu (4,6 millions d'euros) la prescription du budget triennal en ce qui concerne les CP** (celle-ci n'est pas dépassée pour les AE).

<sup>1</sup> Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>2</sup> L'action ainsi créée n'avait pas vocation à être pérenne et a été supprimée à compter de 2012.

Une telle situation a été permise par des **redéploiements internes à la mission** qui expliquent également le respect de l'autorisation budgétaire donnée en LFI.

## **2. 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 2011.** Par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances initiale, les programmes ont connu dans l'ensemble des évolutions de leurs dotations **permettant d'assurer le respect de l'autorisation budgétaire.**

La réévaluation à la hausse des crédits inscrits au programme 183 « Protection maladie » en LFI 2011 à 638 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) – contre 585 millions d'euros en LFI 2010 – n'a pas permis de mettre fin à la sous-budgétisation de l'AME<sup>1</sup>. De ce fait, **les lois de finances rectificatives pour 2011 ont procédé à l'annulation de 39,82 millions d'euros de crédits au titre du programme 204 afin d'abonder de 40 millions d'euros le programme 183.** Il faut toutefois préciser que 5 millions d'euros parmi les crédits ouverts étaient destinés à l'indemnisation des victimes du Médiateur<sup>2</sup>.

### **Mouvements de crédits de la mission « Santé » au cours de l'année 2011**

*(en euros)*

		<b>P 204</b>	<b>P 183</b>
<b>LFR</b>	AE	-39 822 876	+40 000 000
	CP	-39 822 876	+40 000 000
<b>Reports</b>	AE	+5 614 616	0
	CP	+8 385 430	+1 555 416
<b>Fonds de concours</b>	AE	+714 807	0
	CP	+788 659	0
<b>TOTAL</b>	AE	<b>-34 208 260</b>	<b>+40 000 000</b>
	CP	<b>-31 437 446</b>	<b>+41 555 416</b>

*Source : RAP pour 2011 de la mission « Santé »*

<sup>1</sup> Cf. l'analyse du programme 183.

<sup>2</sup> Cf. supra.

## **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**

1 221,63 millions d'euros d'AE et 1 221,58 millions d'euros de CP ont été ouverts en LFI 2011 au titre de la mission « Santé ». La consommation effective a été de 1 221,09 millions d'euros en AE et de 1 226,02 millions d'euros en CP. De ce fait, **la mission présente un taux de consommation de 99,96 % des AE et de 100,36 % des CP initialement prévus**, alors même que les redéploiements internes ont porté sur des montants approchant 3 % des crédits votés en LFI.

Pour la seconde année consécutive, l'autorisation budgétaire a été respectée. Tel était déjà le cas en 2010, où la consommation des crédits en AE et CP s'élevait respectivement à 100,3 % et 99,3 % des crédits ouverts en loi de finances initiale<sup>1</sup>.

#### **Différence entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits effectivement consommés**

(en euros)

Programmes	AE		CP	
	LFI	Consommés	LFI	Consommés
204 - Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	583 621 690	543 956 596 (93,20 %)	583 578 279	547 327 559 (93,79 %)
183 - Protection maladie	638 009 500	677 133 761 (106,13 %)	638 009 500	678 689 138 (106,38 %)
<b>Total</b>	<b>1 221 631 190</b>	<b>1 221 090 357</b> (99,96 %)	<b>1 221 587 779</b>	<b>1 226 016 697</b> (100,36 %)

Source : RAP pour 2011 de la mission « Santé »

### **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 notamment de l'AME de droit commun qui a encore fait l'objet d'une sous-budgétisation en 2011, impliquant l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative à hauteur de 35 millions

<sup>1</sup> Tel n'était pas le cas auparavant puisque que le prédécesseur de votre rapporteur spécial, Jean-Jacques Jégou, dans sa contribution sur la mission « Santé » réalisée au titre de la loi de règlement pour 2009, 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.

d'euros. A cet égard, il faut indiquer que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) compétent pour le ministère en charge de la santé avait déclaré le budget opérationnel de programme (BOP) AME insoutenable au motif que, « *s'agissant d'une dépense de guichet, le responsable de BOP n'a aucune maîtrise sur la dépense* ».

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 à de nombreuses reprises par la Cour des comptes.

#### ***D. UNE RATIONALISATION PERFECTIBLE DES DÉPENSES FISCALES***

**L'impact total des dépenses fiscales rattachées à la mission « Santé » approche 1 696 millions d'euros en 2011**, soit 1 466 millions d'euros pour le programme 204 et 230 millions d'euros pour le programme 183. Cependant, **il est nécessaire de rappeler que la principale d'entre elles a disparu en 2011**. L'exonération de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) en faveur des contrats « responsables et solidaires », transformée en taxation à taux réduit par la LFI 2011 puis dont le taux a été relevé de 3,5 % à 7 % par la LFR-2 2011<sup>1</sup>, est désormais affectée à la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et à la caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS). **Ayant perdu son caractère budgétaire, cette dépense fiscale n'est plus rattachée à la mission.**

Pour autant, **les dépenses fiscales continuent d'être supérieures (de plus de 35 %) aux crédits dont dispose la mission**. Si cette situation n'est pas, en tant que telle, critiquable, plusieurs éléments conduisent néanmoins à s'interroger :

- 5 des 14 dépenses fiscales de la mission présentent un **coût inférieur à 0,5 million d'euros ou ne sont pas chiffrables** ;

- l'analyse du « rapport Guillaume » révèle que **les dépenses fiscales qui ont été évaluées comme inefficaces, soit celles qui ont obtenu un score égal à 0<sup>2</sup>, ont représenté un coût de 460 millions d'euros en 2011**, ce qui correspond à un peu plus du quart de l'ensemble des dépenses fiscales associées à la mission.

**Tout semble donc indiquer qu'une plus grande rationalisation des dépenses fiscales rattachées à la mission « Santé » reste possible.**

Le tableau ci-dessous reprend les dépenses fiscales associées à la mission « Santé » ainsi que l'évaluation qui en a été faite dans le **rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et de niches sociales**, dit « rapport Guillaume », remis au Parlement en septembre 2011 :

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>2</sup> Cf. la légende du tableau ci-dessous.

**Dépenses fiscales sur les impôts d'État contribuant au programme de manière principale**

	<b>Chiffrage pour 2011 (1)</b>	<b>Évaluation (2)</b>
Taux de 2,10 % de TVA applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	1 170	3
Exonérations des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « longues et coûteuses »	240	0
Taux de 5,5 % de TVA pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés	40	3
Déduction forfaitaire au titre du groupe III déclarée par les médecins conventionnés	10	3
Exonération d'impôts 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	5	1
Exonération des plus-values réalisées à l'occasion de la reconversion des débits de boissons	1	-
Exonération de taxe sur la publicité télévisée sur les messages passés pour le compte d'œuvres d'utilité publique à l'occasion de grandes campagnes nationales	nc	-
Amortissement exceptionnel pour dépenses de mise aux normes dans les hôtels, cafés et restaurants	0	-
Exonération totale puis à hauteur de 50 % des indemnités et prestations servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles	220	0
Exonération des indemnités versées aux victimes de l'amiante	10	3
Réserve spéciale de solvabilité constituée par les mutuelles et unions régies par le Code de la mutualité et les institutions de prévoyance régies par les dispositions du Code de la sécurité sociale ou du Code rural à hauteur d'une fraction dégressive de leur résultat imposable des exercices ouverts entre 2009 et 2013	ε	-
Exonération de l'impôt sur les sociétés des organismes d'assurance sur les résultats portant sur la gestion des contrats d'assurance maladie relatifs à des opérations individuelles et collectives à adhésion facultative et à des opérations collectives à adhésion obligatoire	ε	-
Exonérations prévues en faveur de certains organismes et de certains contrats	nc	-
Déduction de l'actif successoral des rentes ou indemnités versées ou dues en réparation de dommages corporels liés à un accident ou une maladie	nc	-
<b>Coût total des dépenses fiscales</b>	<b>1 696</b>	

(1) en millions d'euros.

(2) Des scores allant de 0 à 3 sont attribués à chaque dépense fiscale ; 0 désigne une dépense inefficace, puis les niches efficaces sont notées de 1 à 3 selon leur efficacité, 3 constituant le score maximum.

« ε » : coût inférieur à 0,5 millions d'euros ; « nc » : non chiffrable ; « - » : non évaluée

Sources : projet annuel de performances pour 2011 de la mission « Santé » et rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### *A. LE PROGRAMME 204 « PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS »*

#### **1. Les mouvements de crédits du programme 204**

Comme cela a été indiqué précédemment, différentes ponctions sur le programme 204 ont permis d'abonder le programme 183 afin que soient respectés le budget triennal et l'autorisation parlementaire pour l'exercice 2011. Ainsi, **39,82 millions d'euros de crédits en AE et CP ont été annulés en lois de finances rectificatives au titre de ce programme.**

Toutefois, **ces annulations ont pu être atténuées dans leurs effets pour le programme 204 grâce à des reports de crédits de 2010 à hauteur de 5,61 millions d'euros en AE et de 8,38 millions d'euros en CP.** L'effort consenti par le programme n'a donc été que de 34,21 millions d'euros en AE et 31,44 millions d'euros en CP.

#### **2. Une mesure de la performance des crédits gérés par les ARS perfectible**

La mesure de la performance du programme 204 présente encore des lacunes à ce jour. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, votre rapporteur spécial avait fait sienne l'observation formulée par son prédécesseur, Jean-Jacques Jégou, portant sur **la traçabilité encore insuffisante des crédits délégués aux agences régionales de santé (ARS).**

Toutefois, il n'est toujours pas possible de disposer du **budget consolidé des ARS, permettant d'identifier le montant et la catégorie des dépenses dédiées au financement de chacun des grands axes de santé publique.** En effet, les ARS bénéficient de crédits en provenance non seulement du programme 204 de la présente mission, mais également du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », de l'assurance maladie, de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ou encore des collectivités territoriales. **Le montant total des crédits affectés aux ARS a représenté 1 126,3 millions d'euros en 2011, dont seulement 16 % étaient inscrits dans la mission « Santé ».**

## **B. 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. Néanmoins, **une ouverture de crédits de 40 millions d'euros au titre du programme 183, dont 35 millions dévolus au financement de l'AME, a été nécessaire au cours de l'année 2011** en loi de finances rectificative.

Ainsi, 588 millions d'euros en AE=CP étaient prévus en LFI au profit de l'action n° 2 « Aide médicale d'Etat ». Or, 624,62 millions d'euros en AE et 626,18 millions d'euros en CP ont été consommés. **Le taux de consommation des crédits de cette action a été d'environ 106 %.**

Pourtant, **selon l'ancien ministre chargé de la santé, Xavier Bertrand, cette sous-budgétisation devait prendre fin en 2011.** Il avait affirmé devant votre commission des finances que les dépenses au titre de l'AME seraient moins dynamiques lors de l'exercice 2011. Cette modération de l'évolution de ces dépenses devait résulter 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<sup>er</sup> mars 2011, délimitation du panier de soins, contrôle préalable pour certains actes* »<sup>1</sup>.

### **2. Des voies critiquables de maîtrise des dépenses d'AME**

**Les dépenses d'AME ont décliné de 1,63 % en AE et de 1,01 % en CP entre 2010 et 2011.** De toute évidence, le dispositif n'est plus confronté à une hausse exponentielle de ses coûts, comme cela était le cas auparavant<sup>2</sup>. Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur les raisons de ce phénomène.

L'augmentation des charges d'AME était surtout **significative dans les établissements de santé** (+ 14,9 % en 2009) qui concentraient 70 % des dépenses de ce dispositif. Une des explications possibles de cette tendance résidait dans le passage à la tarification à l'activité (T2A), contraignant certains établissements de santé à utiliser le tarif journalier de prestation appliqué aux bénéficiaires de l'AME, propre à chaque établissement, comme un moyen pour desserrer la nouvelle contrainte budgétaire qui s'imposait à eux. Une **réforme de la tarification des prestations hospitalières** a donc été adoptée en LFR-1 2011<sup>3,4</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition de Xavier Bertrand devant la commission des finances, 8 juin 2011.

<sup>2</sup> A titre de rappel, les dépenses de l'AME de droit commun avaient augmenté de 13,3 % en 2009.

<sup>3</sup> Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>4</sup> Pour les prestations en médecine, chirurgie et obstétriques qui seront réalisées à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2011 en direction des bénéficiaires de l'AME, les modalités de tarification seront désormais quasi-analogues à celles retenues pour les assurés sociaux de droit commun : le montant facturé reposera à 80 % sur les tarifs nationaux appliqués pour la tarification à l'activité des hôpitaux (T2A) et à 20 % sur le tarif journalier de prestation.

Sans conséquence pour les prestations de soins offertes aux bénéficiaires de l'AME, **votre rapporteur spécial estime que cette mesure de rationalisation était opportune**. Néanmoins, cette réforme ne saurait justifier à elle-seule le léger déclin des coûts de l'AME, n'étant entrée en vigueur que le **1<sup>er</sup> décembre 2011**.

Les explications du ralentissement des dépenses d'AME semblent devoir être trouvées ailleurs. La LFI 2011 a notamment prévu :

- la mise en place d'un **panier de soins** des bénéficiaires de l'AME ; sont désormais exclues la prise en charge de certains actes, produits et certaines prestations (cures thermales, assistance médicale à la procréation) ;

- la **mise en place d'un agrément préalable pour les soins hospitaliers programmés coûteux**.

Surtout, un **droit de timbre de 30 euros** a été institué, que tout bénéficiaire majeur doit acquitter annuellement. **Loin d'être symbolique, cette mesure semble avoir constitué l'une des principales causes de la réduction des dépenses d'AME entre 2010 et 2011**. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2011, le **droit de timbre n'a été acquitté que par 80 000 personnes au cours de l'année alors que le dispositif comptait 215 763 bénéficiaires en décembre 2009<sup>1</sup>**.

La maîtrise des dépenses d'AME en 2011 n'a été permise que grâce à l'adoption de mesures regrettables, conduisant à **écarter le dispositif de sa vocation initiale qui consiste à offrir un accès complet aux soins aux étrangers en situation irrégulière**.

Il paraîtrait opportun de revenir sur ces restrictions à l'accès à l'AME, d'autant que la **réforme de la tarification des prestations hospitalières** précitée devrait permettre la réalisation d'économies substantielles, estimées à 129 millions d'euros en 2012.

### **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 portant sur l'AME réalisé par le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) en 2011<sup>2</sup>, 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* ».

---

<sup>1</sup> Il convient toutefois de préciser que le droit de timbre n'est pas dû par les personnes mineures.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 3524 (XIII<sup>e</sup> législature) de l'Assemblée nationale, « L'aide médicale de l'Etat : gérer un dispositif nécessaire », (Juin 2011).

## MISSION « SÉCURITÉ »

### M. Jean-Vincent Placé, rapporteur spécial

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION</b> .....	414
A. UNE EXÉCUTION CORRECTE DES CRÉDITS.....	414
B. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE NE RESPECTANT QUE TRÈS PARTIELLEMENT LES LOIS DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLES.....	414
C. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE.....	415
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	416
A. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE » .....	416
1. <i>Une trajectoire budgétaire maîtrisée</i> .....	416
2. <i>La dynamique des dépenses de personnel</i> .....	416
3. <i>La dégradation qualitative des emplois</i> .....	417
4. <i>Le non respect de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite</i> .....	417
B. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE » .....	418
1. <i>Une trajectoire budgétaire globalement tenue</i> .....	418
2. <i>Des effectifs en baisse</i> .....	419
3. <i>L'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite</i> .....	420
4. <i>La sous-budgétisation chronique des opérations extérieures (OPEX)</i> .....	420

## I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION

### A. UNE EXÉCUTION CORRECTE DES CRÉDITS

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
<b>Police nationale</b>	9 137,70	9 083,30	9 350,70	9 098,00	9 120,80	9 086,20	99,8%	100,0%	97,5%	99,9%
<b>Gendarmerie nationale</b>	7 666,50	7 722,10	7 983,30	7 725,30	7 741,80	7 720,60	101,0%	100,0%	97,0%	99,9%
<b>Total</b>	<b>16 804,20</b>	<b>16 805,40</b>	<b>17 334,00</b>	<b>16 823,30</b>	<b>16 862,60</b>	<b>16 806,80</b>	<b>100,3%</b>	<b>100,0%</b>	<b>97,3%</b>	<b>99,9%</b>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport annuel de performances « Sécurité » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

L'autorisation de dépense accordée en loi de finances initiale (LFI) a été globalement respectée en 2011. Si le taux d'exécution par rapport aux crédits votés en LFI a en effet été de 100,3 % pour les AE, il a été de 100 % pour les CP.

### B. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE NE RESPECTANT QUE TRÈS PARTIELLEMENT LES LOIS DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLES

La trajectoire budgétaire de la mission « Sécurité » est encadrée par deux lois de programmation : la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 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 rétroactivement aux exercices 2009 et 2010.

Pour 2011, **la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques** allouait à la présente mission 16,83 milliards d'euros en AE et en CP. Le niveau de consommation des CP (16,8 milliards d'euros) respecte donc la programmation, mais celui des AE (16,86 milliards d'euros) constitue un dépassement de la prévision.

L'objectif fixé par **la LOPPSI 2** n'a pas non plus été rempli. Cet objectif porte uniquement sur les CP, hors charges de pensions, qui doivent être contenus dans une enveloppe de 11,526 milliards d'euros au niveau de la mission dans son ensemble (c'est-à-dire en cumul des deux programmes « Police nationale » et « Gendarmerie nationale »). Or, l'exercice 2011 a enregistré une consommation totale de CP, hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », de 11,593 milliards d'euros. Le CAS « Pensions » a en effet représenté 2,447 milliards d'euros pour le programme « Police nationale » et 2,766 milliards d'euros pour le programme « Gendarmerie nationale ».

### ***C. LES FAITS MARQUANTS DE L'EXERCICE***

**Un plan de « mobilisation des forces de sécurité »** a été annoncé par le ministre de l'intérieur en juin 2011 avec pour objectif d'augmenter la présence et la visibilité de la police et de la gendarmerie.

Ce plan s'est traduit en 2011 sur **le programme « Police nationale »** par le recrutement de 800 adjoints de sécurité (ADS) (pour un coût de 6,05 millions d'euros), le financement de 35 000 vacances supplémentaires de réservistes (pour un budget de 2,9 millions d'euros) et le paiement de 824 629 heures supplémentaires (pour une enveloppe totale de 10,1 millions d'euros).

En outre, il a été prévu l'acquisition d'équipements visant à renforcer la sécurité en intervention (5 000 gilets pare-balles, 1 000 boucliers balistiques, 200 lanceurs de balles de défense et des dispositifs de géolocalisation des patrouilleurs à pied) pour un montant de 3,4 millions d'euros ainsi que de 330 véhicules neufs sérigraphiés (6,55 millions d'euros) pour **améliorer la visibilité et les conditions de travail des personnels**. Ces acquisitions ont été financées à hauteur de 10 millions d'euros par fongibilité asymétrique, les crédits de titre 2 (dépenses de personnel) bénéficiant par ailleurs du dégel partiel de la réserve de précaution à hauteur de 11 millions d'euros.

Pour **le programme « Gendarmerie nationale »**, la mise en oeuvre du plan a permis le recrutement de 200 gendarmes adjoints volontaires (GAV) (0,9 million d'euros) et le déploiement de 100 000 jours de réservistes supplémentaires (9,5 millions d'euros).

Enfin, 10,5 millions d'euros ont été affectés par **la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011** au programme « Police nationale » et 4,5 millions d'euros au programme « Gendarmerie nationale » pour couvrir les dépenses supplémentaires induites par la mise en

oeuvre du nouveau régime de la garde à vue (aménagement des locaux d'avocats et d'audition, travaux de rénovation des locaux de garde à vue, déploiement de la visioconférence, acquisition de détecteurs de métaux).

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES

### A. LE PROGRAMME 176 « POLICE NATIONALE »

#### 1. Une trajectoire budgétaire maîtrisée

En 2011, le programme « Police nationale » s'est appuyé sur des enveloppes budgétaires correspondant à **9 120,8 millions d'euros** d'AE et à **9 086,2 millions d'euros** de CP.

Au regard de la LFI pour 2011, **l'exécution budgétaire des CP** respecte donc strictement l'autorisation initialement accordée avec un taux de consommation de **100 %** pour les CP (99,8 % pour les AE).

Cette consommation totale des CP résulte toutefois de **situations différenciées selon les grands titres de dépenses** :

- sur le titre 2 (dépenses de personnel), le taux de consommation s'établit à 99,5 % (soit 8 076,7 millions d'euros consommés). Ce résultat doit être mis en parallèle de l'exercice 2010 au cours duquel un décret d'avance pour un montant de 115 millions d'euros avait dû être pris en novembre afin de couvrir les dépenses de titre 2 de la police nationale ;

- sur le titre 3 (dépenses de fonctionnement), 752,1 millions d'euros ont été consommés pour une ouverture initiale de 779,4 millions d'euros, soit un taux de consommation de 96,5 % ;

- sur le **titre 5 (dépenses d'investissement)**, la consommation des crédits s'élève à 248 millions d'euros pour une ouverture initiale de 164,1 millions d'euros, soit un taux de surconsommation de **151,1 %**. L'exécution de l'investissement immobilier (226,9 millions d'euros) explique pour partie cette situation.

#### 2. La dynamique des dépenses de personnel

Nonobstant le bon respect de l'autorisation initiale de dépense (*cf. supra*), la dynamique des dépenses de personnel (titre 2) au sein du présent programme demeure un sujet de préoccupation. Ces dépenses ont en effet progressé de **256,3 millions d'euros, soit + 3,3 %**.

Cette évolution résulte notamment de **la hausse des cotisations sociales** dont la police nationale doit s'acquitter. Ce poste passe en effet de 2,298 milliards d'euros en 2010 à 2,447 milliards d'euros en 2011, soit une augmentation de 6,5 %.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la croissance des dépenses de titre 2 fait peser **un risque sur la capacité d'investissement** du présent programme.

### **3. La dégradation qualitative des emplois**

Le plafond d'emplois fixé au programme « Police nationale » par la LFI pour 2011 s'élevait à **145 434 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT)**. Il se présentait ainsi en légère hausse de 644 ETPT par rapport à celui fixé pour l'exercice précédent (soit + 0,4 %) et en augmentation de 1 216 ETPT par rapport aux emplois réalisés en 2010 (soit + 0,8 %).

Cette croissance des emplois visait notamment à prendre en compte la progression prévue de **1 638 ETPT d'adjoints de sécurité (ADS)**. En contrepartie, il était prévu une baisse des personnels administratifs de 860 ETPT (soit - 6 %), des personnels techniques de 58 ETPT (- 1 %), des ouvriers d'Etat de 189 ETPT (- 21 %) et des personnels scientifiques de la police de 156 ETPT (- 9 %).

**Cette évolution paraît en contradiction avec la volonté affichée de remplacer des policiers par des agents administratifs pour les tâches de gestion et de promouvoir la police scientifique.**

Au regard de l'objectif initial, les emplois réalisés en 2011 se sont finalement élevés à **145 061 ETPT**.

Cette réalisation correspond donc à une différence de 373 ETPT en moins par rapport au plafond fixé par la LFI pour 2011. Mais il renvoie aussi à une **saturation de ce plafond à hauteur de 99,7 %**.

Le solde de 373 ETPT correspond à la vacance de 305 postes dans le corps d'encadrement et d'application (CEA) et au dépassement des effectifs prévus d'ADS à hauteur de 90 ETPT. Succédant à une vacance de 572 postes d'ADS en 2010, cette évolution a conduit à un accroissement des emplois réalisés dans cette catégorie de personnels de 2 131 ETPT entre 2009 (9 074 ETPT) et 2011 (11 205 ETPT), soit + 23,5 %. Au total, **les ADS ont vu passer leur part relative de 6,2 % à 7,7 % du total des emplois entre 2009 et 2011**. A l'inverse, les emplois réalisés dans le CEA ont baissé de 1 269 ETPT.

**L'option choisie pour la police nationale a donc conduit à substituer à des emplois de fonctionnaires - gardiens de la paix des emplois précaires, moins qualifiés et moins rémunérés.**

### **4. Le non respect de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**

Le tableau ci-dessous rend compte de l'évolution de l'emploi au sein du programme « Police nationale » sur la période allant de 2009 à 2011.

**La règle du « un sur deux » dans la police nationale**

Mouvements d'emplois (ETP)	2009	2010	2011	2009-2011
Sorties (1)	8 486	6 857	8 141	<b>23 484</b>
Dont retraites (2)	2 873	2 751	2 525	<b>8 149</b>
Entrées (3)	7 081	6 852	8 099	<b>22 032</b>
Schéma d'emplois exécuté (4) = (3)-(1)	-1 405	-5	-42	- 1 452
<b>Taux de remplacement (5) = <math>1 + [(4)/(2)]</math></b>	<b>51 %</b>	<b>100 %</b>	<b>98 %</b>	<b>82 %</b>
« Un sur deux » théorique (6) = (2)/2	-1 437	-1 376	-1 262	<b>- 4 074</b>
Ecart avec le « un sur deux » théorique = (4)-(6)	<b>32</b>	<b>1 371</b>	<b>1 221</b>	<b>2 623</b>

Source : DEFAPI

Il ressort de ce tableau que **la règle du « un sur deux » n'a pas été respectée par le programme « Police nationale » sur la période allant de 2009 à 2011 : le taux de remplacement a été de 82 %.**

L'objectif a été quasi rempli en 2009 (51 % de taux de remplacement). En revanche, **les exercices 2010 et 2011 s'inscrivent en totale dérogation avec cette règle, avec des taux de remplacement de respectivement 100 % et 98 % des départs en retraite.** La stratégie de recrutement des ADS (*cf. supra*) explique le contournement de cette mesure pourtant affichée par le Gouvernement.

**B. LE PROGRAMME 152 « GENDARMERIE NATIONALE »**

**1. Une trajectoire budgétaire globalement tenue**

Au cours de l'année 2011, le programme « Gendarmerie nationale » a bénéficié de **7 741,8 millions d'euros** en AE et de **7 720,6 millions d'euros** en CP.

Au regard de la LFI pour 2011, l'exécution budgétaire traduit donc le respect de l'autorisation initialement accordée pour les CP avec un taux de consommation de 100 %, tandis que la consommation des AE apparaît légèrement excédentaire avec un taux de 101 %.

**Les dépenses de personnel** (titre 2) ont tenu dans l'enveloppe ouverte : 6 435,6 millions d'euros (soit un taux de consommation de 99,1 %).

**Les dépenses de fonctionnement** (titre 3) se sont montées à 1 136,5 millions d'euros de CP et présentent ainsi un taux de surconsommation de 107,3 %.

La consommation des CP d'**investissement** a été inférieure aux ouvertures : 137,5 millions d'euros contre 179,5 millions d'euros (soit un taux de 76,6 %).

Enfin, **les dépenses d'intervention**, qui se montent à 11 millions d'euros en CP (pour 12,3 millions d'euros 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 2011 s'élevait à **97 068 ETPT**. Il se présentait ainsi en baisse de 1 087 ETPT par rapport à celui fixé pour l'exercice précédent (soit - 1,1 %), mais il était supérieur de 889 ETPT par rapport aux emplois réalisés en 2010 (soit + 0,9 %).

Les emplois de sous-officiers devaient baisser de 1 041 ETPT (soit - 1,4 %), ceux de gendarmes volontaires de 338 ETPT (- 2,4 %) et ceux d'officiers de 103 ETPT (- 2,5 %). En revanche, les effectifs de **personnels administratifs et techniques** devaient augmenter respectivement de 285 ETPT (+ 21,2 %) et 182 ETPT (+ 29,4 %).

Au regard de cet objectif, les emplois réalisés en 2011 se sont finalement élevés à **95 237 ETPT, soit 942 ETPT en moins par rapport à la réalisation en 2010.**

Cette réalisation correspond à une différence de 1 831 ETPT en moins par rapport au plafond fixé par la LFI pour 2011. Mais il renvoie aussi à une **saturation de ce plafond à hauteur de 98,1 %.**

**Le recul des emplois** a été plus important que prévu chez les officiers (- 2,1 %) et les sous-officiers (- 2,7 %). En contrepartie, la progression des emplois réalisés a été plus marquée chez les personnels administratifs (+ 48,7 %) et les GAV où elle s'est élevée à 599 ETPT (+ 4,7 %). Les GAV représentent ainsi 14 % des effectifs dans la gendarmerie. Ce sont des contractuels en situation précaire, ne connaissant pas par hypothèse de départs à la retraite, dont le contrat est renouvelable annuellement pour une durée limitée.

### 3. L'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite

Le tableau ci-dessous rend compte de l'évolution de l'emploi au sein du programme « Gendarmerie nationale » sur la période allant de 2009 à 2011.

#### La règle du « un sur deux » dans la gendarmerie nationale

Mouvements d'emplois (ETP)	2009	2010	2011	2009-2011
Sorties (1)	8 788	10 110	12 382	<b>31 280</b>
Dont retraites (2)	2 568	3 223	3 272	<b>9 063</b>
Entrées (3)	6 253	8 824	12 351	<b>27 428</b>
Schéma d'emplois exécuté (4) = (3)-(1)	-2 535	-1 286	-31	- 3 852
<b>Taux de remplacement (5) = 1 + [(4)/(2)]</b>	<b>1 %</b>	<b>60 %</b>	<b>99 %</b>	<b>57 %</b>
« Un sur deux » théorique (6) = (2)/2	-1 284	-1 612	-1 636	- 4 531
Ecart avec le « un sur deux » théorique = (4)-(6)	<b>-1 251</b>	<b>326</b>	<b>1 605</b>	<b>679</b>

Source : DEFAPI

Depuis 2009, le programme « Gendarmerie nationale » a globalement appliqué la règle du « un sur deux ». Il s'agit là d'une différence majeure avec le programme « Police nationale » (*cf. supra*). Au total, le taux de remplacement a été en moyenne de 57 %. Sur la période, cette règle a toutefois été respectée essentiellement grâce à un effort considérable en 2009 avec un taux de remplacement de seulement 1 %. En revanche, en 2010 le taux de remplacement a été de 60 % et en 2011 de 99 %.

#### 4. La sous-budgétisation chronique des opérations extérieures (OPEX)

Le financement des OPEX représente un problème récurrent au sein de la mission « Sécurité » (comme au sein de la mission « Défense ») 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 sinon de vider de son contenu la notion même de JPE.**

## MISSION « SÉCURITÉ CIVILE »

### M. Dominique de Legge, rapporteur spécial

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION</b> .....	423
A. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION N'EST PAS OPTIMALE .....	423
B. DES TAUX SATISFAISANTS DE CONSOMMATION DES CRÉDITS .....	423
C. LA GESTION DES EMPLOIS .....	424
D. LA BONNE ARTICULATION AVEC LES LOIS DE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRES PLURIANNUELLES.....	425
E. DES PERSPECTIVES D'AVENIR TOUTEFOIS INCERTAINES .....	426
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	426
A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS » (ISO).....	426
1. <i>Le redressement des dépenses d'investissement</i> .....	426
2. <i>Une performance en demi teinte</i> .....	427
B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS » .....	427
1. <i>Un programme en régime de croisière</i> .....	427
2. <i>La problématique du financement d'ANTARES</i> .....	428
3. <i>Un niveau de performance satisfaisant</i> .....	429

## 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 2011, 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**.

Le décret n° 2011-988 du 23 août 2011 et un arrêté du même jour ont modifié les attributions de la direction de la sécurité civile désormais dénommée **direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)**. Cette réorganisation n'a pas été l'occasion de réformer l'architecture budgétaire. Dans son rapport sur l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes, la Cour des comptes maintient d'ailleurs sa recommandation de fusionner les deux programmes de la mission en un seul et d'inclure ce nouveau programme unique dans une mission pré-existante.

### B. DES TAUX SATISFAISANTS DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

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 2011

(en millions d'euros)

Programme	Prévues en loi de finances initiale (LFI)	AE consommées	Taux de consommation des AE initialement ouvertes
ISO	260,8	278,5	106,8 %
CMS	200,9	158,5	78,9 %
<b>Total</b>	<b>461,7</b>	<b>437,0</b>	<b>94,6 %</b>

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

### Exécution des crédits de paiement (CP) en 2011

(en millions d'euros)

Programme	Prévus en loi de finances initiale (LFI)	CP consommés	Taux de consommation des CP initialement ouverts
ISO	266	254,7	95,7 %
CMS	170,8	163,0	95,4 %
<b>Total</b>	<b>436,8</b>	<b>417,6</b>	<b>95,6 %</b>

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement

Les taux de consommation des crédits de la mission font apparaître des **niveaux satisfaisants**, tant en autorisations d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP). Ces taux s'établissent en effet respectivement à 94,6 % et 95,6 %.

Pour autant, il convient de relever **sur le programme ISO un ratio de 106,8 % en AE**. Ce ratio est compensé par un niveau de consommation de 78,9 % sur le programme CMS et il a aussi bénéficié d'importants reports de 2010 sur 2011 afin de couvrir ce dépassement de l'autorisation initialement accordée.

### C. LA GESTION DES EMPLOIS

Sous l'effet de l'application de la règle « du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite », la mission « Sécurité civile » avait vu son nombre d'emplois réduit de **18 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2009 et de 3 ETPT en 2010**.

**En 2011, son niveau d'emploi a reculé de 35 ETPT**, soit un plafond d'emploi inférieur de 13 ETPT au plafond fixé pour la mission en LFI pour l'exercice (2 472 ETPT).

Au cours de l'exercice 2011, il a en effet été décidé de **reporter le recrutement de démineurs et de personnels navigants dédiés aux moyens aériens**. Au total, 67 % des agents partis en retraite n'ont pas été remplacés, ce qui correspond à un schéma plus restrictif que la règle posée « du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ».

**A cet égard, votre rapporteur spécial souligne l'importance de calibrer les moyens (notamment humains) en fonction des objectifs, dans la mesure où ce sont les objectifs qui conditionnent les moyens pour conduire une politique.**

Il convient enfin de rappeler que **depuis 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* ») 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. LA BONNE ARTICULATION 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° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 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 rétroactivement aux exercices 2009 et 2010.

Pour 2011, **la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques** allouait à la présente mission 460 millions d'euros en AE et 440 millions d'euros en CP. La consommation en AE (437 millions d'euros) et en CP (417,6 millions 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 393 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 2011 a enregistré une consommation totale de CP, hors compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », de 375,6 millions d'euros. Le CAS « Pensions » a en effet représenté 42 millions d'euros pour le programme ISO.

## ***E. DES PERSPECTIVES D'AVENIR TOUTEFOIS INCERTAINES***

De par son contenu même, **la mission « Sécurité civile » est soumise à un fort aléa budgétaire**. Nombre de ses dépenses sont en effet conditionnées par la survenance de catastrophes majeures qui sont par nature imprévisibles. L'aléa sur cette partie des dépenses perturbe inéluctablement la programmation pluriannuelle, ainsi que l'a illustré l'épisode de la grippe A (H1N1) en 2010.

Par ailleurs, **plusieurs projets structurants** sont annoncés, en particulier en matière immobilière (bases aériennes, par exemple). Ces projets devront être financés et ils finiront donc tôt ou tard par peser sur le budget de la mission. Certains ont pris du retard (tel le système d'alerte et d'information des populations - SAIP) ou sont indispensables pour permettre à la DGSCGC de maintenir à niveau ses moyens de lutte contre les catastrophes. La problématique du **renouvellement futur de la flotte aérienne** (impérative d'ici à 2017) est à cet égard emblématique.

Cela pourrait rendre **difficile le respect des plafonds** de crédits fixés par la loi précitée du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

## **II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES**

### ***A. LE PROGRAMME 161 « INTERVENTION DES SERVICES OPÉRATIONNELS » (ISO)***

#### **1. Le redressement des dépenses d'investissement**

En 2011, le programme ISO s'est appuyé sur une enveloppe d'AE consommées s'élevant à **278,5 millions d'euros**. Cette enveloppe correspond à un taux de consommation des AE ouvertes en LFI de 106,8 % (*cf. supra*).

Avec un montant total de CP consommés s'établissant à **254,7 millions d'euros**, le taux de consommation des CP initialement ouverts correspond à 95,7 %.

La gestion sur l'exercice 2011 du programme ISO s'est caractérisée par un fort redémarrage des dépenses d'**investissement** (titre 5), les AE (23,6 millions d'euros consommés) augmentant entre 2010 et 2011 de **82,9 %** et les CP (16 millions d'euros consommés) de **17,6 %**. Il convient de souligner que cette reprise de l'investissement fait suite à un fort recul en 2010 : - 53,5 % en AE et - 44 % en CP.

Au titre des investissements réalisés en 2011, il convient notamment de relever une série de **travaux immobiliers** : la réhabilitation d'un bâtiment de l'unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) de Nogent-le-Rotrou (2,5 millions d'euros), les travaux d'extension et de réhabilitation du centre technique de Nîmes (6,5 millions d'euros), le transfert

de la base d'hélicoptères de Granville à Bréville (1,6 million d'euros), l'installation de bungalows provisoires sur la base d'hélicoptères du Touquet (0,2 million d'euros), l'acquisition d'un site de stockage à Bellengreville pour le centre de déminage de Caen (0,8 million d'euros) ou encore l'installation de l'unité mobile de démantèlement du déminage (UMDMI) sur le site de stockage à Suippes (0,9 million d'euros).

## 2. Une performance en demi teinte

Sur les quatre sous-indicateurs portant sur la disponibilité de chaque flottille d'avions de la sécurité civile (objectif 1), **trois sont en-deça de la réalisation en 2010**. Seule la flottille d'avions polyvalents est légèrement supérieure au résultat obtenu l'année dernière : 93,8 % de taux de disponibilité contre 93,5 %. La flottille des bombardiers d'eau amphibies Canadair CL415 (81 % contre une réalisation de 83,2 % en 2010), celle des bombardiers d'eau non amphibies (94 % contre une réalisation de 94,8 % en 2010) et celle des avions de liaison Beech 200 (90,6 % contre une réalisation de 96,7 % en 2010) présentent en revanche des résultats moins bons que l'année dernière. Le rapport annuel de performance explique que cette moindre performances *« résulte essentiellement de divers incidents rencontrés par deux appareils de type CL 415 dont la visite annuelle de maintenance a dû être prolongée : l'un n'a pu être livré à temps pour être engagé pendant la saison « feux » alors que l'autre n'a été disponible que sur une partie de cette même période »*.

En 2011, **69 % des personnels ont été en opérations ou disponibles pour une intervention**, soit un score supérieur à la prévision de 64 %.

**Le taux de disponibilité opérationnelle de la flotte du groupement d'hélicoptères** s'établit pour l'exercice 2011 à 94,5 % (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 3 282 euros (contre 3 184 euros en 2010).

Enfin, le délai moyen d'intervention sur un engin de guerre est de 6,44 jours en 2011 (contre 4,96 jours en 2010) et celui sur un **colis piégé** s'établit à **51 minutes** pour les équipes non-prépositionnées (contre 54 minutes en 2010).

## B. LE PROGRAMME 128 « COORDINATION DES MOYENS DE SECOURS »

### 1. Un programme en régime de croisière

En 2010 ce programme avait supporté des dépenses exceptionnelles dues à la pandémie de grippe A (H1N1), la tempête Xynthia, le tremblement de terre en Haïti et les inondations catastrophiques dans le Var. Ces événements, à eux seuls, avaient engendré 61,6 millions d'euros de dépense, dont 24,44 millions d'euros de charge de personnel. Les dépenses de

ce programme en 2011 sont en recul près de 60 millions d'euros (- 27 %) en AE et de près de **69 millions d'euros en CP (- 30 %)**.

Au regard des prévisions de la LFI de 200,9 millions d'euros en AE et de 170,8 millions d'euros en CP, le programme CMS s'est appuyé en 2011 sur 158,5 millions d'euros en AE consommées et sur **163 millions d'euros en CP consommés**.

**La consommation** des AE ouvertes en 2011 n'atteint pas 80 % tandis que celle des CP est quasiment totale.

## **2. La problématique du financement d'ANTARES**

### *a) Un déploiement en cours d'achèvement*

Le projet ANTARES organise l'interopérabilité des réseaux des services publics concourant aux missions de sécurité civile. En 2011, 18,3 millions d'euros en AE et **17,8 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 350 relais devant être installés, **250 ont été déployés** en fin d'année 2011.

La mise en place de l'infrastructure nécessaire sur **Paris et ses départements limitrophes** pour intégrer la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) dans l'INPT a également progressé. En 2011, 1,9 million d'euros ont été engagés et 4 millions d'euros ont été payés dans le cadre de cette opération, dont l'achèvement est prévu en 2012.

### *b) Un coût de fonctionnement difficile à assumer*

Un arrêté d'application du 10 mai 2011 a réparti les contributions financières des services utilisateurs de l'INPT. Il a fixé à 12 millions d'euros la contribution annuelle des SDIS et du bataillon des marins pompiers de Marseille (BMPM), à 0,9 million d'euros celle de la BSPP et à 0,6 million d'euros celle du ministère de la santé. Mais comme le relève la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2011, **pour une contribution totale prévue de 7,1 millions d'euros des 50 SDIS utilisateurs du service ANTARES, l'Etat n'en a perçu qu'à peine 60 % (4,2 millions d'euros) et le ministère de la santé n'a pas versé sa contribution**. En contrepartie du non recouvrement des contributions dues par certains SDIS, **la DGSCGC a gelé les crédits du Fonds d'aide à l'investissement (FAI)** en attendant.

Dans sa note sur l'exécution budgétaire, la Cour des comptes recommande de mettre en œuvre **la procédure de mandatement d'office** prévue par le code général des collectivités territoriales pour recouvrer ces créances que l'Etat détient sur les SDIS.

### 3. Un niveau de performance satisfaisant

Le volet performance du programme CMS présente des résultats satisfaisants.

**L'objectif 1 « Optimiser les mesures de prévention et de lutte contre les 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 de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux ».

**Les ratios relatifs aux colonnes de renforts** atteints en 2011 doivent être examinés conjointement : celui des colonnes curatives (0,10) est plus élevé que la prévision (0,05), alors que celui concernant les colonnes prévisionnelles est nul. Il n'était pas nécessaire, compte tenu de la situation dans la zone méditerranéenne, de mobiliser des moyens issus de départements éloignés, des renforts de proximité pouvant être engagés sur des opérations ponctuelles. **Les ratios relatifs au dispositif de protection des forêts** atteints en 2011 se sont rapprochés des cibles fixées pour 2011 : le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'aléa climatique pendant la campagne « saison feux » est de 12 hectares alors que la prévision arrêtée était de 10 hectares.

En tenant compte du profil météorologique particulier de 2011, **les résultats de cet objectif témoignent d'un dispositif « feux de forêts » satisfaisant.**

**L'objectif 2 « Renforcer la sécurité des sapeurs pompiers en intervention »** est mesuré par un premier indicateur qui prend désormais en compte tous les accidents de service ayant entraîné un arrêt de travail, non plus uniquement ceux advenus en service commandé. La réalisation de 2 pour mille en 2011 est conforme à la prévision du PAP pour 2011. **Ce bon résultat** traduit 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 l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP).** Il s'établit à un niveau de 91,3 % pour une prévision de 95 %. L'indicateur ne prend pas en considération les dispenses accordées aux élèves-officiers qui bénéficient de la validation des acquis de l'expérience ou de la reconnaissance des attestations, titre et diplômes, et dont le nombre augmente ces dernières années. Ainsi, le taux calculé en prenant en considération ces heures atteint 94,6 %. La meilleure adéquation des formations aux missions et la diversification du recrutement dans la catégorie A devraient aboutir à un accroissement supplémentaire de l'utilité pédagogique apportée par l'école à la filière.

**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 65,6 %, ce taux est légèrement supérieur à la prévision pour 2011 (65 %). 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 »

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial**

<b>I. UNE MISSION AUX DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES CONTRAINTES ET INSUFFISAMMENT PILOTÉES</b> .....	432
A. UNE MISSION ESSENTIELLEMENT COMPOSÉE DE DÉPENSES D'INTERVENTION .....	432
B. UNE ARCHITECTURE SIMPLIFIÉE .....	433
C. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE QUI MASQUE D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS .....	434
D. DES DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES ET NON PILOTÉES .....	437
E. UNE PERFORMANCE D'AVANTAGE MISE EN ÉVIDENCE .....	437
<b>II. ANALYSE PAR PROGRAMME</b> .....	438
A. LE PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES » .....	438
B. LE PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES » .....	439
C. LE PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » .....	440
1. <i>D'importantes ouvertures de crédit en gestion pour compenser la sous-évaluation     initiale des dépenses</i> .....	440
2. <i>Des engagements financiers à comptabiliser au passif dans le compte général de     l'État</i> .....	441
D. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES » .....	441
E. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » .....	442
1. <i>Une amélioration sensible de l'architecture et de la mesure de la performance</i> .....	442
2. <i>Des dépenses de personnel maîtrisées</i> .....	443
3. <i>Une mise en route satisfaisante des ARS</i> .....	443

## I. UNE MISSION AUX DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES CONTRAINTES ET INSUFFISAMMENT PILOTÉES

### A. UNE MISSION ESSENTIELLEMENT COMPOSÉE DE DÉPENSES D'INTERVENTION

La mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » comprend cinq programmes, dont quatre sont essentiellement composés de dépenses d'intervention :

- le **programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales »**, qui comprend notamment la subvention au Fonds National des Solidarités Actives (FNSA), qui finance le revenu de solidarité active (RSA) dans sa partie « activité », ainsi que le RSA « jeunes » ;

- le **programme 106 « Actions en faveur des familles vulnérables »** ;

- le **programme 157 « Handicap et dépendance »**, qui finance notamment l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

- le **programme 137 « Égalité entre les hommes et les femmes »**.

A ces programmes d'intervention s'ajoute un cinquième programme « support », rassemblant les crédits destinés au fonctionnement des administrations concernées : le **programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**.

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son analyse sur l'exécution budgétaire, la mission regroupe principalement des dépenses d'intervention puisque **87,5 % des crédits sont inscrits sur le titre 6, soit 10,83 milliards d'euros** en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiement (CP) dans la loi de finances pour 2011.

Ces dépenses d'intervention sont de deux types :

- des **mécanismes massifs de minima sociaux ou d'allocations** (AAH, aide au poste en établissement et service d'aide par le travail [ESAT], subvention au FNSA au titre du RSA) ;

- des **dispositifs d'intervention plus réduits mais nombreux**, notamment en matière de soutien à la famille, à la parentalité et à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Dans ce contexte, la mission se caractérise par un paradoxe : très éclatée dans les objectifs poursuivis et les actions financées, elle est très concentrée du point de vue des dépenses mises en œuvre. En particulier, **le financement de l'AAH (programme 157) représente à lui seul plus de la moitié des crédits de la mission** (6,9 milliards d'euros sur 12,4 milliards d'euros inscrits dans la loi de finances initiale pour 2011).

Aussi la dépense est-elle largement contrainte pour les responsables budgétaires. Elle est, d'ailleurs, essentiellement réalisée au niveau central : selon le rapport du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), **94 % des crédits sont gérés sur des budgets opérationnels de programme centraux et nationaux**, les crédits étant versés à des opérateurs (caisses, organismes, agences, fonds nationaux, etc.).

### ***B. UNE ARCHITECTURE SIMPLIFIÉE***

L'exécution 2011 a été marquée par un seul changement de périmètre important, à savoir l'absorption, par le programme 124, des dotations gérées par la Direction des affaires financières, informatiques, immobilières et des services (DAFIIS) et figurant jusqu'alors au programme 210 « Conduite et pilotage des politiques du sport, de la jeunesse et de la vie associative ». Par ailleurs, le programme 124 s'est également vu transférer les emplois et crédits de personnel du programme 137 « Égalité entre les hommes et les femmes ».

Désormais, **le programme 124 est donc le seul de la mission à comporter des crédits de personnel**. Le plafond d'emploi s'est établi à 12 083 équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2011, en baisse par rapport à l'année 2010 (16 897 ETPT), essentiellement du fait de la **mise en place des Agences régionales de santé (ARS)**, dont les ETPT ont été transférés du titre 2 (personnel) au titre 3 (fonctionnement).

Cependant, votre commission des finances souligne qu'une préoccupation majeure demeure quant au périmètre de la mission : l'absence de budgétisation de la prime de Noël du RSA.

L'année 2011 a été marquée par la consécration de ce que la Cour des comptes qualifie, dans l'analyse précitée, de « **débudgétisation partielle** » **du financement de la prime de Noël versée aux allocataires du RSA**. Versée à chaque Noël depuis 1997, cette prime ne fait pourtant pas l'objet d'une dotation en loi de finances initiale. Elle est donc chaque année mise en place, en cours d'exercice, par un **décret qui dégage les crédits nécessaires par redéploiement**. Ce refus de budgétisation est régulièrement critiqué par votre commission des finances, en particulier par votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012<sup>1</sup>.

La surbudgétisation du FNSA, lié à la lente montée en régime du RSA « activité », avait conduit le précédent gouvernement, en 2009 et en 2010, à faire porter ce financement par le fonds. Pour 2011, le décret n° 2011-1868 du 13 décembre 2011 a prévu que le financement de cette aide exceptionnelle est à la charge de l'État. L'article 82 de la loi de finances rectificative n° 2011-78 du 28 décembre 2011 a établi le principe selon lequel **le FNSA est chargé, à compter de 2011, de financer cette aide pour le compte de l'État**. Le collectif de fin d'année dernière a ainsi pérennisé le

---

<sup>1</sup> Rapport n° 107 (2011-2012) d'Éric Bocquet sur le projet de loi de finances pour 2012 pp. 29-30

système mis en place en 2010 et 2011. Les critiques émises par votre commission à l'égard de cette pérennisation lors de l'examen du projet de loi de finances rectificatives demeurent valables<sup>1</sup> :

- tout d'abord, cette solution « *ne fait qu'énoncer les modalités de financement de la prime "au cas où" le gouvernement déciderait de la renouveler* ». **L'ambiguïté n'est donc toujours pas levée quant à la pérennité du dispositif lui-même de la prime de Noël**, pourtant ancré, depuis quinze ans, dans le paysage des minima sociaux ;

- ensuite, **la prime de Noël est perçue par les bénéficiaires du RSA « socle »**, mais aussi par ceux d'autres minima sociaux (allocation de solidarité spécifique, allocation équivalent retraite, etc.) alors que le FNSA ne gère en principe que les crédits liés à la part « activité » du RSA ;

- enfin, une interrogation demeure quant à la capacité du FNSA de financer la prime de Noël, comme les années précédentes, sur son **fonds de roulement**. En effet, sa trésorerie s'est réduite, si bien que le FNSA afficherait un déficit de 86 millions d'euros en 2012 si le versement de la prime de Noël était confirmé pour 2012.

### ***C. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE QUI MASQUE D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE CRÉDITS***

Les chiffres globaux de l'exécution, à l'échelle de la mission, laissent entrevoir une excellente programmation. En effet, le taux de consommation des crédits, par rapport aux crédits programmés en loi de finances initiale, s'élève à 99,8 % en AE et 99,9 % en CP.

Pendant, **ce taux élevé masque d'importants mouvements de crédits entre les actions et entre les programmes**. En effet, la programmation budgétaire continue d'être caractérisée par **d'importantes sous-budgétisations, compensées par des sur-programmations de même ampleur**, conduisant à des « recalibrages » importants en cours d'année.

Les principaux mouvements effectués concernent :

- **l'annulation de 153,4 millions d'euros (en AE et en CP) sur le programme 304**, principalement sur le dispositif du RSA activité ;

- **l'ouverture de 152,8 millions d'euros d'AE et de 155,8 millions d'euros de CP sur le programme 157**, principalement à destination du dispositif d'allocation aux adultes handicapés. L'ouverture de crédits est moins importante qu'en 2010, où elle s'est élevée à 351 millions d'euros.

Ce « recalibrage », opéré par la loi de finances rectificative de fin d'année, traduit une **sous-programmation chronique du programme 157**, en particulier sur le financement de l'AAH, prestation très dynamique. Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2011, tout en saluant un

---

<sup>1</sup> Rapport n° 164 (2011-2012) de Nicole Bricq sur le projet de loi de finances rectificative, pp. 462 et s.

effort de budgétisation supérieur aux années antérieures, votre commission des finances avait ainsi proposé que soient transférés 100 millions d'euros du programme 304 vers le programme 157.

Certes, les erreurs d'évaluation portant sur le RSA activité peuvent s'expliquer en partie par le caractère récent de sa mise en place et par les effets incertains de la conjoncture économique ; de même, celles relatives à l'AAH sont liées à la difficulté de mesurer les effets des revalorisations successives. Cependant, **la prévision initiale ne correspondait manifestement pas aux perspectives budgétaires réalistes de l'un et l'autre des dispositifs.**

Dans le rapport annuel de performances, le Gouvernement qualifie ces mouvements de crédits de « *démarche d'auto-assurance au sein de la mission* ». De l'auto-assurance au manque de sincérité budgétaire, il n'y a qu'un pas aisément franchi : la « lenteur » de la montée en charge du RSA activité étant devenue, au fil des rapports budgétaires, proverbiale, et le dynamisme de la prestation de l'AAH étant, de même, confirmé par chaque exercice, il y va de la **sincérité budgétaire** que de mieux anticiper les évolutions de l'un et l'autre de ces dispositifs pour les programmer au mieux dans la loi de finances initiale. Votre rapporteur adhère donc à la recommandation faite par la Cour des comptes « ***de prendre en compte dans la construction du budget initial l'ensemble des dépenses prévisibles, dans un souci de sincérité budgétaire*** ».

Il convient de noter que d'autres mouvements, de moindre ampleur, ont été effectués par voie réglementaire ; il s'agit notamment du transfert de près de 200 ETPT du programme 124 vers d'autres ministères et du transfert des dotations de fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) du programme 124 vers le programme 157.

Exécution de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

(en millions d'euros)

	304 « Lutte contre la pauvreté... »		106 « Familles... »		157 « Handicap... »		137 « Égalité... »		124 « Conduite... »	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits prévus en LFI	691,9	691,9	242,6	242,6	9 888,0	9 885,0	21,1	21,2	1 527,9	1 525,0
Ouvertures / annulations	-171,7	-169,5	+0,7	+0,7	+192,2	+196,3	-1,0	-1,0	-2,6	-2,6
Crédits disponibles	520,2	522,4	243,3	243,3	10 080,2	10 081,3	20,2	20,2	1 525,3	1 522,4
Crédits consommés	519,6	518,9	241,2	241,7	10 052,1	10 068,5	19,9	19,9	1 508,8	1 504,9
Consommation / crédits programmés	75,1 %	75,0 %	99,4 %	99,7 %	101,7 %	101,9 %	94,0 %	93,9 %	98,7 %	98,7 %
Consommation / crédits disponibles	99,9 %	99,3 %	99,1 %	99,4 %	99,7 %	99,9 %	98,5 %	98,4 %	98,9 %	98,8 %

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

#### ***D. DES DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES ET NON PILOTÉES***

**Le coût des dépenses fiscales, évalué à 12,4 milliards d'euros en LFI, s'est établi à 12,6 milliards d'euros en exécution.** Ainsi, ce coût est **plus important que celui des dépenses budgétaires**. Il place la mission au deuxième rang des missions du budget général pour le coût des dépenses fiscales rattachées, presque à égalité avec la mission « Ville et logement » (12,8 milliards d'euros).

Les dépenses fiscales sont fortement concentrées sur deux programmes : le programme 106 (5,48 milliards d'euros) et le programme 157 (6,92 milliards d'euros). De ce point de vue, le programme 106 se distingue par le fait que le coût des dépenses fiscales rattachées est vingt fois supérieur au montant de ses crédits budgétaires (243 millions d'euros).

Le coût est **concentré sur un nombre réduit de dispositifs**. D'après la Cour des comptes, qui se fonde sur les estimations de la LFI, les sept dépenses fiscales les plus élevées représentent 9,87 milliards d'euros, soit 79,6 % du total. Parmi les plus importantes, il convient de citer :

- l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites au titre de l'impôt sur le revenu (2,7 milliards) ;

- l'exonération des prestations familiales, de l'AAH, des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle, de l'allocation de garde d'enfants à domicile (AGED) et de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) au titre de l'impôt sur le revenu (1,6 milliard d'euros) ;

- la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant élevé seuls un ou plusieurs enfants pendant au moins cinq ans, au titre de l'impôt sur le revenu (1,44 milliard d'euros).

Au sein des dépenses fiscales les plus coûteuses, seule cette dernière est orientée à la baisse, avec la mise en place progressive d'un plafonnement de l'avantage obtenu.

Surtout, ainsi que le note la Cour des comptes, les **dépenses fiscales ne sont pas pilotées**, du fait du « *désintérêt des responsables de programmes* ». La prépondérance du ministère du budget expliquerait, d'après le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales cité par la Cour des comptes, qu'aucune stratégie globale n'ait été négociée et programmée entre les ministères pour évaluer l'opportunité, l'efficacité et la cohérence des différentes dépenses fiscales.

#### ***E. UNE PERFORMANCE D'AVANTAGE MISE EN ÉVIDENCE***

Votre rapporteur adhère à l'observation de la Cour des comptes, qui constate une **amélioration dans le choix des objectifs et des indicateurs de performance**. En effet, les indicateurs étaient, par le passé, largement dépourvus de lien avec la réalité de la performance de l'action mise en œuvre

par le responsable de programme, dans le contexte de dépenses de solidarité largement contraintes.

Le Cour relève que « *les objectifs et les indicateurs "de mission" mesurent désormais davantage la qualité du service rendu (vis-à-vis de l'usager) ou l'efficacité des dispositifs (du point de vue du contribuable)* ». En particulier, le taux de pauvreté monétaire et le taux de sortie des mesures de protection judiciaire, dont l'évolution ne reflète guère la performance de l'administration, ne figurent plus parmi les indicateurs les plus représentatifs de la mission.

Votre rapporteur spécial souligne cependant que l'indicateur « Part des bénéficiaires du RSA sans emploi qui reprennent une activité », s'il traduit un objectif du RSA, ne reflète toujours que marginalement la performance de la gestion budgétaire, et davantage les effets des cycles socio-économiques.

## II. ANALYSE PAR PROGRAMME

### *A. LE PROGRAMME 304 « LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE ET EXPÉRIMENTATIONS SOCIALES »*

Le programme 304 correspond, pour l'essentiel, au **financement du RSA « activité » via la dotation d'équilibre versée au Fonds national des solidarités actives (FNSA)**. L'année 2011 a été marquée par la généralisation du RSA aux départements d'Outre-mer<sup>1</sup>.

Au 31 décembre 2011, on comptait 1 869 687 foyers allocataires du RSA en France métropolitaine, dont 217 241 perçoivent le RSA « socle et activité », du fait de revenus d'activité inférieurs au seuil du RSA, et 458 411 le RSA « activité » seul. **Le nombre d'allocataires du RSA « activité » seul a donc baissé de 0,4 % en 2011 par rapport à 2010**. Si le rapport annuel de performances lie cette évolution négative aux effets de la crise économique sur le marché de l'emploi, elle témoigne, en tout état de cause, de la difficile montée en charge de ce dispositif.

Le rapport annuel de performances se fait également l'écho du rapport remis en décembre 2011 par le Comité national d'évaluation (CNE), qui a notamment mis en évidence **l'important taux de non recours à la prestation (environ 68 %) pour le RSA « activité »**. A l'avenir, et dans la mesure où cette statistique pourrait être reproduite annuellement, l'on pourrait s'interroger sur la pertinence de cette mesure comme indicateur du programme. Le rapport du CNE a également chiffré à + 18 % l'augmentation des revenus des allocataires du RSA « activité » (hors prime pour l'emploi).

En revanche, le rapport est plus critique quant à l'efficacité des parcours d'insertion des bénéficiaires, du fait d'un défaut d'orientation ou

---

<sup>1</sup> Le RSA est entré en vigueur à Mayotte au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

d'une non généralisation du principe du « référent unique » avec le parcours social ou professionnel.

Ainsi qu'il a déjà été mentionné ci-dessus, l'exécution budgétaire du programme 304 se caractérise par deux mouvements de crédits.

D'une part, **d'importantes annulations de crédits, pour environ 150 millions d'euros en AE et en CP**, ont été effectuées par la loi de finances rectificative de fin d'année. Le taux de consommation par rapport aux dotations votées en loi de finances initiale est donc particulièrement faible, à 75 %.

D'autre part, **un redéploiement de crédits a permis le versement de la prime de Noël par le FNSA** aux bénéficiaires du RSA, qui a représenté 371,1 millions d'euros en 2011. Versée à 1,89 million de bénéficiaires, elle s'est établie en moyenne à 233 euros.

Au total, la **contribution de l'État au FNSA s'est élevée à 475,2 millions d'euros**, soit une chute de 56 % par rapport à 2010, où elle s'était élevée à 1 098 millions d'euros. L'évaluation, à la baisse, du nombre de bénéficiaires du RSA avait en effet conduit à réduire considérablement la dotation budgétaire entre 2010 et 2011. De plus, lors de l'exécution 2010, il était apparu que le FNSA aurait pu se financer sans la dotation d'équilibre de l'État.

La **sur-programmation est donc d'une ampleur moindre que les années précédentes**. Elle demeure néanmoins et continue de jouer, à rebours de l'orthodoxie des principes budgétaires, son rôle de réserve pour le financement de l'AAH.

#### ***B. LE PROGRAMME 106 « ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES »***

Le programme 106 représente un peu moins de 2 % des dépenses de la mission. 93 % des 241 millions d'euros du programme sont des dépenses d'intervention regroupées au sein de l'action n° 3 « Protection des enfants et des familles », essentiellement pour le **financement des mesures de protection juridique des majeurs** (209 millions d'euros). Votre commission des finances a demandé un rapport sur ce sujet à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF.

L'action finance également la **subvention à l'Agence française pour l'adoption (AFA)**, qui s'est élevée à 2,1 millions d'euros, inférieure de plus d'un million d'euros au montant prévu en loi de finances initiale (3,2 millions d'euros). Cette diminution a entraîné un résultat déficitaire de 865 000 euros et permis, ainsi, une réduction du fonds de roulement de l'agence, qui s'élevait encore au 31 décembre 2010 à 2,5 millions d'euros. Il convient de noter que l'année 2011 a été caractérisée par une forte baisse du nombre d'adoptions, dont celles accompagnées par l'AFA : 1 995 adoptions internationales ont été réalisées par des Français en 2011, contre 3 504 en 2010.

La suppression de l'allocation de parent isolé (API) dans les départements d'outre-mer, suite à la généralisation du RSA, explique que l'action n° 2 « Soutien en faveur des familles monoparentales » n'ait pas été dotée en loi de finances initiale. Elle a cependant été abondée en cours d'année à hauteur de 1,7 million d'euros pour honorer des engagements conclus avant l'entrée en vigueur de la suppression.

Enfin, l'action n° 1 « Accompagnement des familles dans leur rôle de parents » finance les **subventions aux associations familiales**, à l'échelle nationale ou locale. Elle comprend également la subvention accordée, par l'État, à la SNCF pour le **financement de la carte « enfant famille »** (2 millions d'euros). Au total, les dépenses relatives à cette action se sont établies à 14,3 millions d'euros en 2011, en diminution sensible par rapport à 2010 (18,5 millions d'euros).

### **C. LE PROGRAMME 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE »**

#### **1. D'importantes ouvertures de crédit en gestion pour compenser la sous-évaluation initiale des dépenses**

Le programme 157 représente, avec plus de **10 milliards d'euros en 2011, près de 80 % de l'ensemble des dépenses de la mission**. Les dépenses du programme connaissent une augmentation continue depuis 2007 : au total, **sur la période 2007-2011, les dépenses du programme 157 ont augmenté de 23,5 %**.

Au sein du programme, deux actions ont représenté en 2011 l'essentiel des dépenses :

- le **versement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, à hauteur de 7,15 milliards d'euros ;

- **l'incitation à l'activité professionnelle des personnes handicapées**, regroupant notamment le financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et les aides au poste pour ces mêmes ESAT, **à hauteur de 2,5 milliards d'euros**.

Comme les années précédentes, l'exécution 2011 s'est caractérisée par le **dynamisme de la dépense liée au versement de l'AAH**. La Cour des comptes rappelle, dans l'analyse précitée, que ce dynamisme « *s'explique, outre l'effet du plan de revalorisation de +25 % entre 2008 et 2012, par la progression très rapide de sa composante destinée aux personnes ayant un taux d'incapacité permanente au moins égal à 50 % et inférieur à 80 %* ». Au 31 décembre 2011, 957 000 personnes étaient bénéficiaires de l'AAH, contre 915 000 au 31 décembre 2010 ; elles reçoivent à ce titre, en moyenne, 642 euros par mois.

Le dynamisme de la dépense a conduit le Gouvernement à procéder à des ouvertures de crédits pour 155,8 millions d'euros en CP par la loi de

finances rectificative de fin d'année. L'AAH a également été abondée, en cours de gestion, par environ 50 millions d'euros de redéploiements internes.

Le rapport annuel de performances souligne qu'un travail d'harmonisation des pratiques d'attribution de l'AAH est en cours, pour en améliorer le pilotage. Cet effort, qui devrait permettre de contenir l'évolution de la dépense, doit être poursuivi.

## **2. Des engagements financiers à comptabiliser au passif dans le compte général de l'État**

Votre rapporteur spécial rejoint deux observations formulées par la Cour des comptes dans son rapport sur la certification des comptes de l'État, tenant à **l'absence de comptabilisation de deux catégories d'engagements financiers au passif du compte général de l'État.**

Il s'agit tout d'abord d'engagements relatifs à l'AAH, qui ne sont pas comptabilisés alors même que, comme le relève la Cour des comptes, l'État est « *juridiquement engagé envers le bénéficiaire* »<sup>1</sup> sur la durée d'attribution notifiée par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Or, pour la première fois en 2011, la Cour estime avoir obtenu une assurance raisonnable sur la fiabilité de l'évaluation des obligations, conduite par un actuaire mandaté par elle. Cela représente une obligation de 18,7 milliards d'euros qu'il aurait fallu comptabiliser au passif de l'État.

Il s'agit, par ailleurs, de **l'aide forfaitaire au poste dans les entreprises adaptées**, qui constitue une obligation pour l'État dès la signature des contrats d'objectifs et de moyens, en application de l'article L. 5213-19 du code du travail. Le défaut de provisionnement pour cette compensation salariale est évalué à 0,5 milliard d'euros par la Cour des comptes.

### ***D. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES »***

Le programme 137 est, en termes de dépenses, le plus réduit de la mission et du budget général : il a représenté, en 2011, 19,9 millions d'euros, soit 0,16 % des dépenses de la mission. Il finance principalement des **actions de formation et d'information** ainsi que **des subventions à près d'un millier d'associations, locales et nationales.**

L'exécution 2011 a été marquée par des annulations de crédits, importantes à l'échelle du programme, de près d'un million d'euros, soit 5 % des crédits du programme. La **sous-consommation**, générale sur l'ensemble des actions du programme (sauf l'action « support »), serait liée, d'après le rapport annuel de performances, à des **erreurs d'imputation**. Ces erreurs, qui modifient de façon significative la dotation budgétaire globale du programme,

---

<sup>1</sup> Certification des comptes de l'État, p. 45.

sont faiblement documentées par le RAP : ce dernier se contente d'indiquer, pour les trois premières actions, que « *le compte "subventions pour charges de service public" ne doit être utilisé que pour les opérateurs de l'État* ».

Cette sous-consommation, dont il conviendra de s'assurer à l'avenir qu'elle ne masque pas une sur-programmation, est particulièrement regrettable pour un programme dont l'ampleur budgétaire est déjà très limitée. A partir de la loi de finances pour 2013, le programme 137 est **rebaptisé « Égalité entre les femmes et les hommes »** et est rattaché au Premier ministre, en raison de son caractère interministériel ; gageons que ces modifications, essentiellement symboliques, soient le signe d'une véritable impulsion politique.

#### ***E. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE »***

##### **1. Une amélioration sensible de l'architecture et de la mesure de la performance**

Les changements de périmètres intervenus entre la loi de finances pour 2010 et la loi de finances pour 2011 ont fait du programme 124 **l'unique programme « support » des administrations du secteur de la santé, de la solidarité, du sport, de la jeunesse, de la vie associative et de l'égalité entre les hommes et les femmes**. Il concentre désormais l'ensemble des dépenses de personnel (titre 2) de la mission. Cependant, les administrations financées par le programme 124 s'étendent au-delà du seul domaine de la mission « Solidarité » et concernent également la mise en œuvre des politiques des missions « Santé », « Sport, jeunesse et vie associative » et, en partie, « Ville et logement ». Au total, ce sont neuf directions d'administration centrale, cinq délégations interministérielles ou ministérielles, deux inspections générales, un réseau de services déconcentrés (les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, DRJSCS) et vingt-six agences régionales de santé (ARS) qui sont financés sur le programme.

A cet égard, il convient d'indiquer qu'à partir de la loi de finances pour 2013, les crédits liés au soutien de la mission « Ville et logement » seront rattachés à un programme spécifique au sein de cette dernière mission, rebaptisée « Égalité des territoires, logement et ville ». Au total, ces crédits représentaient environ 35 millions d'euros dans l'exécution 2011.

Le programme 124 est, après le programme 157, le plus coûteux de la mission. Il a représenté, en 2011, **1,5 milliard d'euros, soit 12 % des dépenses**. Ces dépenses sont à peu près équilibrées entre les charges de personnel, qui s'établissent à 752,3 millions d'euros en 2011, et celles de fonctionnement, qui s'élèvent à 743,9 millions d'euros.

Le programme est composé de neuf actions, dont quatre représentent à elles seules près de 85 % des crédits :

- l'action 3 « Gestion des politiques sociales », pour 173 millions d'euros ;
- l'action 6 « Soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », pour 327 millions d'euros ;
- l'action 7 « Financement des ARS », pour 571 millions d'euros ;
- l'action 8 « Gestion des politiques du sport », pour 207 millions d'euros.

Enfin, votre rapporteur spécial constate une amélioration de la justification au premier euro dans le rapport annuel de performances, en particulier sur les actions 1 et 2. L'effort doit être poursuivi sur les autres actions, y compris lorsqu'elles ne comprennent que des dépenses de personnel.

## **2. Des dépenses de personnel maîtrisées**

S'agissant des dépenses de personnel, la principale évolution sur la programmation en 2011 concerne la mise en place des ARS, soit 3 537 ETPT transférés du titre 2 (personnel) au titre 3 (fonctionnement). L'exécution 2011 se caractérise par une réduction du plafond d'emplois qui, s'est établi à 12 083 ETPT contre une prévision initiale de 12 326. Cette baisse s'explique notamment par la non prise en charge des délégués des préfets dans les quartiers, au niveau déconcentré. Par ailleurs, le plafond d'emplois n'a pas été saturé (119 ETPT non consommés). Au total, comme le relève la Cour des comptes, **l'exécution a dépassé les objectifs fixés en LFI, puisque le solde s'établit à -295 ETPT, pour un objectif de -278 en LFI.**

Cette réduction contribue à expliquer l'évolution des crédits de personnel, dont la consommation a été inférieure de 27 millions d'euros à la prévision initiale. Cet écart est également dû à des mouvements de crédits vers d'autres programmes, pour compenser le financement de certains emplois des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et des ARS.

## **3. Une mise en route satisfaisante des ARS**

S'agissant des ARS, mises en place en 2010, l'exécution 2011 est plutôt satisfaisante. Le taux d'exécution des crédits, de près de 97 %, témoigne, selon le rapport annuel de performances, d'une « *mise sous tension des ARS au service des missions qui leur sont confiées* ».

Les crédits consommés ont été supérieurs de près de 20 millions d'euros aux crédits prévus en loi de finances initiale, portant le coût total du financement des ARS à 571,5 millions d'euros en 2011. Cet écart a deux facteurs d'explication :

- le transfert de crédits initialement inscrits sur le titre 2 du programme (10,6 millions d'euros) ;

- l'impact de la réorganisation immobilière de la réforme de l'administration territoriale de l'État.

Cette surconsommation, qui n'est pas anormale dans le contexte de la mise en place de nouvelles structures, devra cependant faire l'objet d'un suivi attentif.

## **MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »**

### **M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur spécial**

<b>I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION</b> .....	446
A. UNE EXÉCUTION TRÈS PROCHE DU MONTANT VOTÉ EN LOI DE FINANCES.....	446
B. UNE FORTE RÉDUCTION DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION EN 2011 .....	446
C. UNE UNITÉ QUI N’ALLAIT PLUS DE SOI.....	447
D. LES DIFFICULTÉS ENGENDRÉES PAR LE BASCULEMENT VERS L’APPLICATION « CHORUS » .....	448
<b>II. L’ANALYSE PAR PROGRAMMES</b> .....	448
A. LE PROGRAMME 219 « SPORT » .....	448
1. <i>CNDS : un rôle à clarifier</i> .....	448
2. <i>Stade de France : une sous-budgétisation annoncée</i> .....	450
B. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE » .....	451
1. <i>La programmation délicate des crédits du service civique</i> .....	451
2. <i>Des dépenses fiscales qui restent très élevées</i> .....	452

## I. LES ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA MISSION

### A. UNE EXÉCUTION TRÈS PROCHE DU MONTANT VOTÉ EN LOI DE FINANCES

L'annexe « Sport, jeunesse et vie associative » au présent projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion montre que **les crédits de la mission exécutés l'année dernière ont été très proches du montant des crédits ouverts par la 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 2011	Crédits exécutés en 2011	Rappel : crédits exécutés en 2010	Exécution 2011 vs LFI 2011	Exécution 2011 vs exécution 2010
219 - Sport	234 815 118	234 897 759	243 548 561	+ 0 %	- 3,6 %
163 - Jeunesse et vie associative	213 839 268	213 371 215	176 267 621	- 0,2 %	+ 21 %
<b>Total mission</b>	<b>448 654 386</b>	<b>448 268 974</b>	<b>800 255 012</b>	<b>- 0,1 %</b>	<b>+ 6,8 %</b>
<i>Pour rappel : 210 – Conduite et pilotage du sport, de la jeunesse et de la vie associative</i>	-	-	380 438 830	-	-

Source : projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011

Comme cela sera détaillé ci-après, **cette évolution reflète l'évolution divergente des programmes de la mission.**

### B. UNE FORTE RÉDUCTION DU PÉRIMÈTRE DE LA MISSION EN 2011

Comme l'avait indiqué notre ancien collègue Michel Sergent<sup>1</sup>, alors rapporteur spécial de la présente mission, celle-ci a **perdu son programme de soutien, c'est-à-dire le programme 210 « Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».**

<sup>1</sup> Rapport général Sénat n° 111 (2010-2011), Tome III, annexe 30.

En effet, celui-ci a été fusionné au sein du programme 124, figurant dans la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et y prend l'appellation « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative ».

Le gouvernement de l'époque a justifié cette évolution en expliquant que **cette mutualisation de moyens au sein d'un programme-support unique aux ministères sociaux vise avant tout à une gestion plus économe** dans un contexte budgétaire fortement contraint et permet également une simplification des procédures ainsi qu'une meilleure utilisation des ressources humaines.

Si un tel raisonnement peut se comprendre, les deux remarques alors exprimées par notre ancien collègue Michel Sergent gardent leur force et méritent d'être rappelées :

- d'une part, **sur le plan des principes, cette construction d'un programme de soutien unique relève davantage d'une vision administrative et de respect des périmètres ministériels** (pouvant d'ailleurs être remis en cause à l'occasion d'un changement de gouvernement, *cf. infra*) **que de la logique de mission propre à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;**

- d'autre part, sur un plan pratique, ce changement aboutit à **vider la mission d'une grande partie de sa substance, plus précisément de la moitié de ses crédits et de la totalité de ses emplois.**

### ***C. UNE UNITÉ QUI N'ALLAIT PLUS DE SOI***

En outre, en 2011, cette mission se caractérisait par un certain **éclatement administratif.**

Réduite à deux programmes, elle était 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 aurait pu être menacée, alors même qu'elle porte réellement une politique publique.

Votre rapporteur spécial note que depuis lors, **Valérie Fourneyron a été nommée ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative**, rétablissant ainsi l'ancienne unité ministérielle.

Il reste à voir si ce changement de périmètre ministériel se traduira par des redécoupages administratifs ainsi que par une révision du périmètre de la présente mission.

## **D. LES DIFFICULTÉS ENGENDRÉES PAR LE BASCULEMENT VERS L'APPLICATION « CHORUS »**

Enfin, sur un plan plus pratique, votre rapporteur spécial a bien pris note des difficultés rencontrées par les gestionnaires au cours de l'exercice passé du fait de la mise en place de l'application *Chorus*.

La Cour des comptes a ainsi souligné, dans son analyse de l'exécution du budget de la mission, que le basculement d'*Accord* vers le nouvel outil « *s'est accompagné de difficultés importantes, notamment dans les services déconcentrés, si bien que l'analyse de l'exécution des crédits par sous-action s'est avérée impossible* ».

Cependant, à terme, ces difficultés devraient s'estomper, l'objectif étant notamment de faciliter la production de la justification au premier euro par les services.

## **II. L'ANALYSE PAR PROGRAMMES**

### **A. LE PROGRAMME 219 « SPORT »**

Comme indiqué dans le tableau résumant l'exécution 2011 de la mission, **la consommation des crédits du programme « Sport » s'est révélée particulièrement proche de la prévision de la loi de finances initiale.**

Plusieurs points sont néanmoins à souligner, notamment en ce qu'ils pourraient peser, à l'avenir, sur le développement de la politique du sport. Votre rapporteur spécial insistera sur les deux principaux, relatifs au Centre national pour le développement du sport (CNDS) et au Stade de France.

#### **1. CNDS : un rôle à clarifier**

Il convient tout d'abord d'exprimer plusieurs remarques sur le CNDS, opérateur du programme entièrement financé par des crédits extra-budgétaires, auquel votre rapporteur spécial vient de consacrer un rapport d'information<sup>1</sup>.

En 2011, cet établissement public a bénéficié de **ressources sensiblement plus élevées qu'en 2010<sup>2</sup>, mais inférieures au montant budgété** (266,8 millions d'euros au lieu de 276,9 millions d'euros).

L'origine des ressources, presque exclusivement issues de taxes affectées<sup>1</sup>, était ainsi répartie :

---

<sup>1</sup> Rapport d'information Sénat n° 287 (2011-2012) et compte-rendu de l'audition « pour suite à donner » à l'enquête de la Cour des comptes que votre commission lui avait demandée en vertu des dispositions du 2° de l'article 58 de la LOLF.

<sup>2</sup> Ces ressources s'étaient alors établies à 229,9 millions d'euros.

- le **prélèvement « historique » sur les mises des jeux de la Française des jeux** (à l'exception des paris sportifs), pour **170,8 millions d'euros** ;

- la contribution sur la cession à un éditeur ou un distributeur de services de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives, dite « **taxe Buffet** », à hauteur de **43,1 millions d'euros** ;

- un **prélèvement sur les sommes mises sur les paris sportifs** organisés et exploités par la Française des jeux ainsi que sur les **paris sportifs en ligne**<sup>2</sup>, dont le taux s'élève à **1,8 %** à compter de 2012. Prise dans son ensemble, la recette s'est élevée à **24,2 millions d'euros** l'année dernière ;

- enfin, un prélèvement complémentaire de 0,3 % effectué de 2011 à 2015 sur les **mises des jeux de la Française des jeux** (à l'exception des paris sportifs), à hauteur de **24 millions d'euros**.

Comme le souligne le rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement, **l'écart entre la prévision et la réalisation s'explique essentiellement par le dispositif sur les paris en ligne**, instauré au cours de l'année 2010 : les prévisions du **budget primitif** 2011, qui s'élevaient à **20 millions d'euros**, ont été ramenées à 11 millions d'euros dans le cadre de la décision modificative 2011, pour finalement une **exécution 2011 à hauteur de 7,7 millions d'euros**.

Les dépenses de l'opérateur ont atteint **286,5 millions d'euros**. Il est à noter que les subventions attribuées dans le cadre du plan de relance étaient pratiquement toutes payées fin 2011.

Au final, l'exercice écoulé s'est donc traduit par une **perte de 19,7 millions d'euros**, un peu plus élevée que celle prévue au budget primitif, et à une **réduction du fonds de roulement de l'établissement**. Celle-ci fait suite à celle de l'exercice 2010 (- 22,8 millions d'euros).

Comme détaillé dans le rapport d'information précité, votre rapporteur spécial s'inquiète de la relative confusion entre les comptes du CNDS et ceux de l'Etat, en particulier :

- du **fonds de concours du CNDS en direction du présent programme**, de 16 millions d'euros en 2011 et qui devrait atteindre 19 millions d'euros en 2012. Ainsi que la Cour des comptes l'a souligné, la régularité de ce fonds de concours pose question ;

- des **engagements financiers pris par l'Etat et qu'il fait assumer par le CNDS**, dont le financement d'une partie des travaux de construction ou de rénovation des stades devant accueillir **l'Euro 2016 de football** constitue une illustration. Ainsi, pour une dépense de 168 millions d'euros d'ici à 2016, l'Etat n'a accordé à l'opérateur qu'une recette de 120 millions d'euros sur la

---

<sup>1</sup> Le reste est constitué de subventions de l'Etat en provenance du plan de relance (3,4 millions d'euros) ainsi que de ressources propres (1,3 million d'euros).

<sup>2</sup> Article 1609 tricies du code général des impôts.

même période. Ce type d'opérations risque de tendre la trésorerie de l'établissement public dans un terme qui se rapproche.

## 2. Stade de France : une sous-budgétisation annoncée

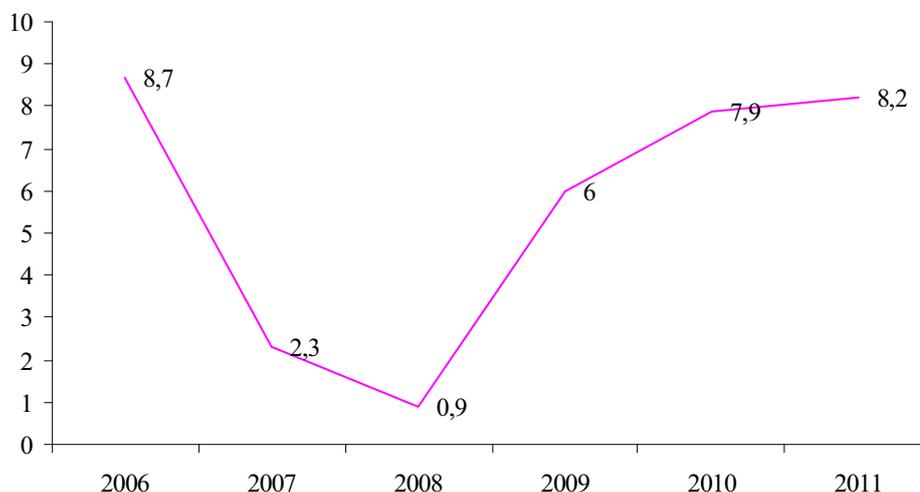
Comme votre commission des finances l'avait pointé dès l'origine<sup>1</sup>, **les crédits budgétés pour régler l'indemnité due au consortium gérant le Stade de France pour absence de club résident ont été insuffisants** : alors que 5 millions d'euros ont été votés à cette fin par le Parlement, la dépense finale a atteint **8,2 millions d'euros**.

Le supplément de crédits nécessaires est provenu d'un dégel partiel de la réserve de précaution et d'un redéploiement à partir des crédits d'investissement du programme.

Pour l'avenir, **l'évolution de cette pénalité est très incertaine et devra être surveillée de près** – le graphique suivant illustrant sa grande irrégularité constatée depuis 2006, due pour l'essentiel aux aléas de l'exploitation du stade.

### Pénalité nette versée par l'Etat au consortium Stade de France depuis 2006

(en millions d'euros)



Sources : lois de règlement de 2006 à 2011

Parmi les facteurs de risque futur, il convient de signaler :

- d'une part, une évolution de la méthode de calcul de la pénalité par le consortium Stade de France. Comme le souligne la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire de la présente mission, cette méthode

<sup>1</sup> Voir le rapport général Sénat n° 111 (2010-2011), Tome III, annexe 30 précité ainsi que le compte-rendu des débats du Sénat du 1<sup>er</sup> décembre 2010.

aboutit à réduire le montant de la redevance due par l'exploitant à l'Etat, laquelle vient en diminution de la pénalité précitée. L'ensemble des services de l'Etat s'oppose à cette nouvelle méthode de calcul qui rompt avec les pratiques qui ont prévalu jusque là. Ce contentieux n'est, à ce jour, pas résolu ;

- d'autre part et surtout, la possible absence à moyen terme de la Fédération française de rugby, dont le projet de « grand stade » dédié est désormais bien avancé, comme le montre le récent choix du site Ris-Orangis - Evry. **Le départ du rugby du Stade de France serait clairement de nature à grever l'exploitation de cette installation et pourrait se traduire par un surcoût important de la pénalité de l'Etat.**

En revanche, **la pénalité pourrait être remise en cause dans son principe si le club de football du Paris Saint-Germain décidait de s'installer au Stade de France pendant les travaux de rénovation du Parc des princes.**

### ***B. LE PROGRAMME 163 « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »***

L'exécution de ce programme s'est également caractérisée par une grande fiabilité de la prévision budgétaire initiale dans son ensemble.

Cependant, cette exécution est, en pratique, rendue délicate par l'augmentation de la ligne « service civique », qui limite fortement la marge de manœuvre des autres actions.

#### **1. La programmation délicate des crédits du service civique**

L'exercice 2011 a, en effet, porté la trace de la poursuite de la montée en puissance du service civique<sup>1</sup>.

Le montant total des crédits dépensés au titre du service civique a atteint **88,3 millions d'euros** en 2011 :

- 68,8 millions d'euros sous forme de dépenses de fonctionnement, dont 2,8 millions pour le plan de communication et 67,4 millions d'euros au titre de la subvention pour charges de service public à destination de l'Agence de service civique (ASC) ;

- et 19,5 millions d'euros de dépenses d'intervention, correspondant à des versements à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre des cotisations des volontaires.

Cette somme est à rapprocher du nombre de volontaires, soit, en 2011, 13 000 jeunes (pour une prévision de 15 000). Selon l'ASC, présidée

---

<sup>1</sup> Pour rappel, le service civique, instauré par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 adoptée à l'initiative de notre collègue Yvon Collin, a vocation à unifier différents dispositifs qui coexistaient jusqu'alors. Il **permet à des jeunes de contribuer à des missions d'intérêt général en contrepartie d'une indemnisation assortie d'une protection sociale, toutes deux prises en charge par l'Etat**, dans le cadre de missions effectuées notamment dans des associations qui bénéficient à ce titre d'une aide mensuelle au titre de l'accompagnement et de la formation.

par Martin Hirsch, si l'objectif de 75 000 volontaires fixé par l'ancien Président de la République, Nicolas Sarkozy, était atteint, le coût global pour l'Etat du dispositif représenterait plus de 558 millions d'euros, soit davantage que l'ensemble des crédits de la mission. Cet objectif gagnerait donc être révisé dans des termes plus réalistes par le nouveau Gouvernement.

## 2. Des dépenses fiscales qui restent très élevées

Enfin, le chiffrage actualisé des **dépenses fiscales** contribuant au programme de manière principale fait apparaître un chiffrage actualisé pour 2011 de **1 786 millions d'euros**.

Les principales sont :

- la réduction d'impôt au titre des dons (1 080 millions d'euros) ;
- la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (400 millions d'euros) ;
- la franchise en base pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes n'excèdent pas 60 000 euros (133 millions d'euros) ;
- la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des dons (67 millions d'euros) ;
- et l'exonération au bénéfice du donataire des dons ouvrant droit, pour le donateur, à la réduction d'ISF (55 millions d'euros).

Cette somme représente **plus de huit fois le montant de crédits budgétaires consommés** sur la même période par ledit programme.

Ce simple rappel illustre l'importance primordiale de bien évaluer l'impact réel des dépenses fiscales en question, dont les taux sont parfois très avantageux et qui pourraient peut-être conserver un fort effet d'entraînement en cas d'amointrissement modéré.

**MISSION « TRAVAIL ET EMPLOI »  
ET COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT NATIONAL DU  
DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE  
L'APPRENTISSAGE »**

**MM. François Patriat et Serge Dassault,  
rapporteurs spéciaux**

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION.....</b>	<b>454</b>
<b>A. L'EXERCICE 2011 : PREMIÈRE ANNÉE D'UN CYCLE DE RÉDUCTION DRASTIQUE DES CRÉDITS.....</b>	<b>454</b>
1. Une réduction de 20 % des dépenses par rapport à l'année précédente .....	454
2. Une sous-consommation de 3 % des crédits ouverts .....	455
3. La soutenabilité de la programmation pluriannuelle 2011-2013 dépendra de l'évolution des dépenses dites de « guichet ».....	457
<b>B. LE DÉFICIT D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : UN PROBLÈME RÉCURRENT .....</b>	<b>458</b>
1. Les indicateurs les plus représentatifs de la mission ne sont pas renseignés.....	458
2. Les dépenses fiscales doivent entrer dans une démarche de performance.....	460
3. Le prélèvement de 300 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels : une débudgétisation manifeste de crédits concourant à la politique publique de l'emploi .....	462
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE L'APPRENTISSAGE .....</b>	<b>464</b>
<b>A. LES PROGRAMMES 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI » ET 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI » .....</b>	<b>464</b>
1. Les principaux écarts d'exécution budgétaire.....	464
2. Le plan pour l'emploi : une sous-consommation de 20 millions d'euros de l'enveloppe supplémentaire de 350 millions d'euros .....	465
3. Un nombre de contrats aidés toujours supérieur à la prévision initiale mais en-deçà de l'objectif à réaliser .....	467
<b>B. LE COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE » .....</b>	<b>467</b>
1. L'exécution budgétaire du CAS Apprentissage : une sous-consommation de 22 % des crédits alloués .....	467
2. L'équilibre du CAS Apprentissage : des ressources structurellement supérieures aux dépenses ? .....	469
3. Le pilotage du CAS Apprentissage : quelle articulation définir entre contractualisation régionale et mise en œuvre d'objectifs nationaux ? .....	470
<b>III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA GESTION DES MOYENS DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI.....</b>	<b>472</b>
<b>A. LE PROGRAMME 111 « AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL » .....</b>	<b>472</b>
<b>B. LE PROGRAMME 155 « CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL » .....</b>	<b>472</b>

*Votre commission des finances a confié l'examen de la présente mission à deux rapporteurs spéciaux selon la répartition suivante :*

*- au titre de la « Politique de l'emploi et de l'apprentissage », M. François Patriat rapporte les crédits des programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », qui regroupent les moyens consacrés à la politique de l'emploi. Il est également chargé de l'examen des crédits du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS Apprentissage) et des observations transversales ;*

*- et au titre de la « Gestion des moyens des politiques du travail et de l'emploi », M. Serge Dassault rapporte les crédits des programmes 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail » et 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ».*

## **I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION**

*(Rapporteur spécial : François Patriat)*

### **A. L'EXERCICE 2011 : PREMIÈRE ANNÉE D'UN CYCLE DE RÉDUCTION DRASTIQUE DES CRÉDITS**

#### **1. Une réduction de 20 % des dépenses par rapport à l'année précédente**

Alors que la crise économique avait entraîné une progression constante des dépenses de la mission « Travail et emploi » en 2009 et 2010, respectivement à hauteur de 13,5 et 14,68 millions d'euros, **la consommation des crédits de paiement de l'exercice 2011 s'établit à 11,74 millions d'euros, soit une réduction de 20 % par rapport à l'année précédente.** Plusieurs motifs expliquent le pic de dépense constaté en 2010 puis le net reflux enregistré en 2011.

D'abord, le niveau très élevé **des crédits consommés en 2010, connaissant un dépassement de crédits de 3,21 milliards d'euros** en CP (+ 28 %) par rapport aux crédits votés en loi de finance initiale (LFI) – qui lui-même faisait suite à une surconsommation de 1,4 milliard d'euros en 2009 (+ 12 %) –, résultait pour une part prépondérante des abondements de crédits en faveur du **« plan de relance », des « Investissements d'avenir »** et des **contrats aidés** :

- **1,18 milliard d'euros** de CP supplémentaires, issus de transferts du programme 316 « *Soutien exceptionnel à l'économie et à l'emploi* » de la mission « *Plan de relance de l'économie* » ;

- **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'investissements d'avenir ;

- **1,74 milliard d'euros** de dépassement de crédits consommés pour l'insertion dans l'emploi au moyen des contrats aidés, à ajouter aux

quelque 1,77 milliard d'euros prévus en LFI, soit un montant total de 3,5 milliards d'euros de crédits consacrés aux contrats aidés.

Ensuite, programmé dans une perspective de sortie de crise, l'exercice 2011 s'est inscrit dans un mouvement de forte contraction des dépenses, accompagnant la fin des dispositifs exceptionnels précités. L'architecture de la mission « Travail et emploi » est donc revenue à son périmètre antérieur à 2010, composé 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 6,2 milliards et de 4,54 milliards d'euros de CP en LFI, sont consacrés à la politique de l'emploi et concentrent près de **92 % du budget de la mission** ;

- le **programme 111 « Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail »** est doté en 2011 de 86,93 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 744,52 millions d'euros, assure la fonction de soutien de la mission en regroupant les dépenses de personnel (titre 2).

Parallèlement aux crédits budgétaires de la mission « Travail et emploi », un **nouveau compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »**<sup>1</sup> - dénommé ci-après « CAS Apprentissage » - a été créé par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011. Doté initialement de **601 millions d'euros**, il a pour vocation de financer les contrats d'objectifs et de moyens Etat-régions ainsi que la péréquation, entre régions, des ressources de la taxe d'apprentissage.

## **2. Une sous-consommation de 3 % des crédits ouverts**

Les montants votés en loi de finances initiale (LFI) 2011 s'élevaient à 12,35 milliards d'euros en AE et 11,57 milliards d'euros en CP. Comme on vient de le voir, contrairement aux années précédentes qui ont bénéficié d'apports massifs de crédits en cours d'année, l'exécution du budget 2011 n'a connu que des **ouvertures limitées de crédits**. Les 510 millions d'euros de CP supplémentaires sont dus, à hauteur de **350 millions d'euros**, aux abondements du « **Plan pour l'emploi** » adopté par la loi de finances rectificative précitée et, pour le reste, à des reports de crédits de 2010 vers 2011. Le tableau des données générales d'exécution de la mission en 2011, présenté page suivante, montre la répartition par programme du taux de consommation des crédits.

---

<sup>1</sup> La loi de finances rectificative pour 2011 a remplacé l'ancien Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) par un nouveau compte d'affectation spéciale intitulé « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage » (CAS FNDMA). Conformément à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce CAS constitue une mission budgétaire.

**Données générales d'exécution de la mission « Travail et emploi » en 2011**

*(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)		Crédits consommés		par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale		par rapport aux crédits ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
							<i>(en %)</i>		<i>(en %)</i>	
Accès et retour à l'emploi	6 864 029 885	6 199 147 218	7 155 349 715	6 477 437 820	6 746 708 428	6 321 470 463	98,29%	101,97%	94,29%	97,59%
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	4 493 135 309	4 544 262 719	4 807 786 565	4 745 373 260	4 584 549 157	4 609 588 542	102,03%	101,44%	95,36%	97,14%
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	139 305 493	86 932 088	139 688 138	86 203 952	115 402 396	66 582 952	82,84%	76,59%	82,61%	77,24%
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	853 347 992	744 524 614	866 395 281	770 744 121	838 234 266	747 928 905	98,23%	100,46%	96,75%	97,04%
<b>Total</b>	<b>12 349 818 679</b>	<b>11 574 866 639</b>	<b>12 969 219 699</b>	<b>12 079 759 153</b>	<b>12 284 894 247</b>	<b>11 745 570 862</b>	<b>99,47%</b>	<b>101,47%</b>	<b>94,72%</b>	<b>97,23%</b>

Source : d'après les données du rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

Les crédits consommés en 2011 s'élèvent à 12,28 milliards d'euros en AE et 11,74 milliards d'euros en CP, soit un niveau très proche de la prévision faite en LFI. Malgré, un retournement négatif de la conjoncture économique à partir de l'été, la consommation de CP n'aura ainsi dépassé que de 1,47 %, soit 171 millions d'euros, le montant des crédits votés.

Au demeurant, l'analyse de la consommation au regard des crédits ouverts montre – autre fait inhabituel – que **334 millions d'euros de CP n'ont pas été utilisés**, soit un niveau de sous-consommation des crédits ouverts de 3 %. Les années antérieures, l'écart constaté était inférieur à 1 %.

Deux raisons majeures, qui seront détaillées plus loin dans la section relative à l'analyse de la politique de l'emploi et de l'apprentissage, explique cette moindre tension sur les crédits de la mission : d'une part, la **gestion plus stricte des contrats aidés**, dont le nombre (474 243) a certes dépassé l'estimation initiale (390 000) mais n'a pas atteint le niveau escompté de 502 042 contrats et, d'autre part, la **progression moins forte des dépenses d'allocation de solidarité spécifique (ASS)**.

### 3. La soutenabilité de la programmation pluriannuelle 2011-2013 dépendra de l'évolution des dépenses dites de « guichet »

L'exécution du budget de l'année 2011 s'inscrit dans la norme de dépense prévue par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011 à 2014. Le tableau ci-dessous montre que l'écart (+ 90 millions d'euros) permet d'inscrire la mission dans le cycle de réduction des dépenses, dans des conditions plus propices que celles connues en 2009, au cœur de la crise, où la sur-consommation des crédits s'était établie à 1,49 milliard d'euros, dès l'entame du triennal 2009-2012.

#### 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
<b>Loi de programmation des finances publiques 2009-2011</b>	12,01	10,57	10,34		
<b>Loi de programmation des finances publiques 2011-2014</b>			11,65	10,11	9,27
<b>Loi de finances initiale</b>	12,01	11,28	11,65	10,10	-
<b>Exécution budgétaire</b>	13,50	14,53	11,74		
<b>Ecart (exécution / LFPF)</b>	+ 1,49	+ 3,96	+ 0,09		

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

Il n'en reste pas moins que la perspective de réduction de 20 % des crédits de la mission entre 2011 et 2013 demeure un objectif très ambitieux dont la soutenabilité pose plusieurs questions. En effet, la courbe de réduction des dépenses à l'horizon 2013 est construite sur hypothèse d'amélioration de la situation de l'emploi, soit une perspective de moindre recours aux dispositifs contra-cycliques de lutte contre le chômage tels que les contrats aidés et de dégrèvement des dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emplois.

C'est ainsi que le budget pour 2012 prévoit une réduction du nombre des contrats aidés de 390 000 (estimation initiale pour 2011) à 340 000, puis 250 000 en 2013. D'ores et déjà, compte tenu de la dégradation à venir de la conjoncture de l'emploi<sup>1</sup>, le nouveau Gouvernement issu des dernières élections législatives a annoncé que le niveau actuel de contrats serait renforcé dès 2012, puis maintenu en 2013 avec, en outre, 100 000 « emplois d'avenir »<sup>2</sup>.

Par ailleurs, le recrutement de 2 000 nouveaux CDI par Pôle emploi en 2012, faisant contrepoint à la suppression de 1 800 emplois en 2011, est destiné à accompagner la montée en charge du nombre de demandeurs d'emploi. Or, celle-ci aura également pour voie de conséquence de « gonfler » les futures cohortes de chômeurs en fin de droit, qui seront autant de nouveaux allocataires de l'ASS et des dispositifs de solidarité financés par la mission.

L'ensemble des **ces considérations ne plaident donc pas pour une réduction notable des dépenses dites de « guichet »** (contrats aidés et ASS) pour l'avenir proche et devront nécessairement être prises en compte dans le cadre de **l'examen de la prochaine loi de programmation.**

## ***B. LE DÉFICIT D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : UN PROBLÈME RÉCURRENT***

### **1. Les indicateurs les plus représentatifs de la mission ne sont pas renseignés**

Depuis 2006, année de mise en place de la LOLF où la mission comportait 37 objectifs et 95 indicateurs, les efforts de rationalisation du dispositif d'évaluation de la performance de la mission ont été constants, notamment dans le sens demandé par les rapporteurs spéciaux successifs.

---

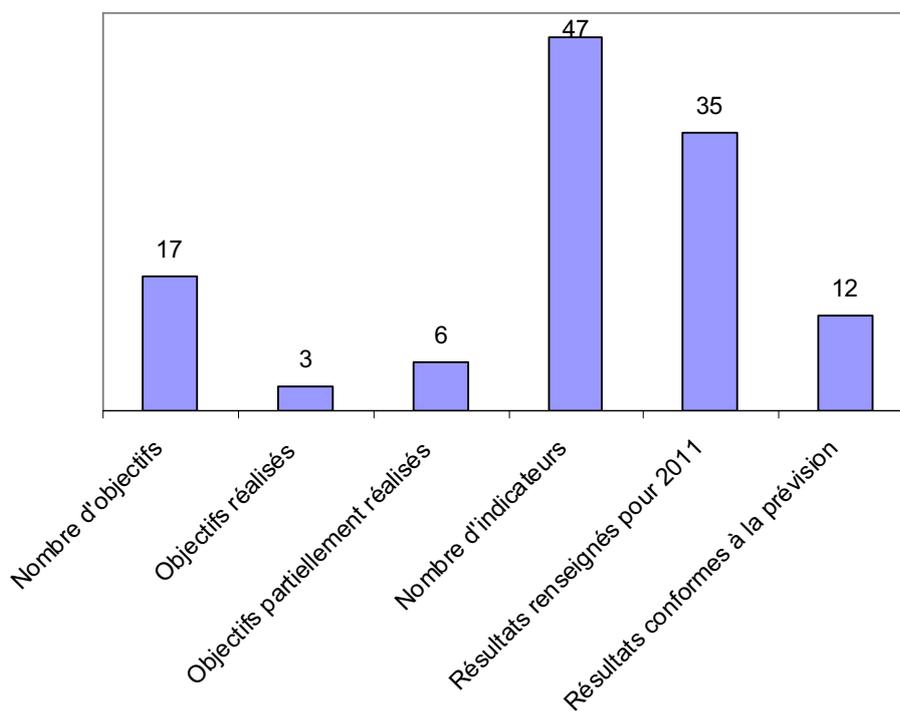
<sup>1</sup> Selon les données de l'Insee et les calculs et prévisions de l'OFCE, le chômage en France, au sens du BIT, continuera de progresser pour atteindre pour atteindre les taux de 10,2 % au dernier trimestre 2012 et 10,6 % fin 2013 (source : « Perspectives économiques 2012-2013 de l'OFCE »).

<sup>2</sup> « Michel Sapin a également annoncé que le nombre des contrats aidés serait maintenu en 2013 et que 100 000 « emplois d'avenir » seraient déployés la même année. Pour le second semestre 2012, il a rappelé avoir « obtenu » les financements pour 80 000 contrats aidés supplémentaires, en sus des 115 000 déjà programmés. Le gouvernement précédent avait programmé 340 000 nouveaux contrats aidés pour l'ensemble de l'année 2012 dont les deux tiers (225 000) pour le premier semestre. Concernant les emplois d'avenir, destinés aux « jeunes qui quittent le système scolaire sans qualification », « la montée en puissance se fera en 2013 avec comme objectif 100 000 emplois », a précisé le ministre du travail » (source : AFP – 2 juillet 2012).

Ainsi, le nombre d'objectifs a-t-il été ramené en 2011 à 17 objectifs et 47 indicateurs.

Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, **9 objectifs ont été totalement ou partiellement atteints**, contre 12 en 2010, et 12 indicateurs sont conformes ou supérieurs à la prévision de performance, soit un ratio de réussite de 25 %, contre 37 % l'année précédente.

#### Synthèse des résultats des objectifs et des indicateurs de performance pour la mission « Travail et emploi »



Source : d'après le rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

**Ces performances sont en retrait** et s'expliquent pour certains indicateurs par la détérioration du contexte économique, notamment l'indicateurs relatif au taux de reclassement des salariés bénéficiaires d'une cellule de reclassement ou d'un contrat de transition professionnelle (pour le premier dispositif, le taux de reclassement s'est établi à 49 % pour un objectif prévu de 55 % en 2011 et, pour le second, à 50,3 % au lieu de 60 %). Par ailleurs, les indicateurs représentatifs de l'activité de Pôle emploi sont encore en attente de l'adaptation des systèmes d'information de l'opérateur.

Mais ce qui retient tout particulièrement l'attention de votre rapporteur spécial est **le nombre important d'indicateurs non renseignés, au premier rang desquels les indicateurs présentés par le RAP comme étant les plus représentatifs de la mission**, à savoir le taux d'insertion dans l'emploi six mois après la sortie d'un contrat unique d'insertion, le taux de reclassement à l'issue de la convention de reclassement personnalisée et,

enfin, la part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective. Il faut rappeler que **ce déficit d'évaluation porte, en ce qui concerne les contrats aidés, sur des actions dont le coût avoisine 2 milliards d'euros.**

De la même manière, il n'existe toujours **aucune évaluation de l'efficacité de la prime pour l'emploi** dont le coût actualisé pour 2011 a dépassé la prévision (3,2 milliards d'euros au lieu de 2,98 milliards) dont la performance est censée être mesurée à l'aune de la part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi précédemment au chômage ou inactifs.

Ce constat récurrent conduit à s'interroger sur la mise en œuvre effective de ce volet majeur de la LOLF. L'observation faite par la Cour des comptes a donc tout lieu d'être partagée : *« la qualité du volet « performance » n'a pas connu d'amélioration notable depuis 2010 et reste en deçà, notamment pour le programme 102, de ce que l'on est en droit d'attendre d'une mission de cette importance »*<sup>1</sup>.

## **2. Les dépenses fiscales doivent entrer dans une démarche de performance**

**33 dépenses fiscales** sont rattachées à la mission « Travail et emploi ». D'un montant total de **10,5 milliards d'euros**, soit l'équivalent des dépenses budgétaires de la politique de l'emploi et du travail, elles ne font l'objet dans le RAP d'aucun développement et ne semblent donc intégrées ni dans la démarche de performance, ni dans la programmation triennale des finances publiques.

Pourtant, la prime pour l'emploi (3,2 milliards d'euros), les deux réductions d'impôts pour l'emploi d'un salarié à domicile (3,18 milliards d'euros) et l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires (1,4 milliard d'euros) représentent, à elles quatre, 7,78 milliards d'euros, soit 74 % – les 3/4 – des pertes de recettes fiscales de la mission. Depuis 2007, ce poste de dépense a augmenté de près de 2,6 milliards d'euros.

Seuls trois dispositifs sont associés à des indicateurs de performances :

- la prime pour l'emploi au moyen de la mesure de la part des bénéficiaires de ce crédit d'impôt précédemment au chômage ou inactifs, dont l'indicateur, on l'a vu, n'est pas renseigné ;

- le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage et l'exonération en faveur des salaires des apprentis par la mesure du taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage ;

---

<sup>1</sup> Source : Cour des comptes – Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes, exercice 2011 – mai 2012.

- les dispositifs fiscaux dérogatoires en faveur des services à la personne, qui sont mis en relation avec la mesure du taux de croissance annuel du nombre d'heures travaillées dans le secteur des services à la personne.

Il convient donc de réitérer ici, la recommandation faite lors de l'examen de la loi de finances pour 2012 tendant à ce que les douze mesures qui dépassent les 100 millions d'euros de perte de recettes fiscales soient associées à un indicateur de performance.

### Les dépenses fiscales de plus de 100 millions d'euros de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	Programme	Chiffrage 2010	Chiffrage 2011	Chiffrage 2012	Nombre de bénéficiaires
Prime pour l'emploi	102	3 610	3 200	2 800	8,9 millions
Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1 785	1 890	1 890	1,2 million
Exonération d'impôt sur le revenu au titre des heures supplémentaires	103	1 390	1 400	1 400	4,4 millions
Réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile	103	1 250	1 290	1 290	2 millions
TVA à 5,5 % pour les cantines et restaurants d'entreprise	111	980	1 015	1 055	non déterminé
Exonération de TVA des prestations de services rendus aux personnes physiques par les associations agréées	103	700	720	730	6 800 entreprises
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	103	430	470	470	175 000 entreprises
Exonération du salaire des apprentis	103	265	275	285	424 000
Exonération de la participation employeur aux tickets restaurant	111	220	220	220	2,7 millions
Réduction d'impôt sur les cotisations syndicales	111	125	125	125	1,5 million
TVA à 5,5 % pour les services d'aide à la personne par les entreprises agréées	103	100	110	130	6 400 entreprises
Exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail	111	100	100	100	non déterminé

Source : projet annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de finances pour 2012

A l'appui de cette recommandation, il faut rappeler que le **comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales** (dit « rapport Guillaume ») a publié en 2011 un rapport sur les dispositifs fiscaux et sociaux qui remet en cause **deux niches fiscales particulièrement coûteuses : la prime pour l'emploi et l'exonération d'impôt sur le revenu des heures supplémentaires.**

Ce rapport a noté l'efficacité de vingt-deux dépenses fiscales rattachées à la mission « Travail et emploi », sur une échelle allant d'un score de 0 à 3. L'essentiel de la dépense fiscale évaluée (10 milliards d'euros) a recueilli un score de 1 à 2 mais seize dispositifs ont obtenu un score de zéro et neuf un score de 1 ; six un score de 2 et une seule un score de 3.

**Les dépenses fiscales de plus d'un milliard d'euros de la mission « Travail et emploi » évaluées par le « rapport Guillaume »**

Libellé de la mesure	N° de Programme	Programme principal	Score	Principaux constats, selon le « rapport Guillaume »*
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	102	Accès et retour à l'emploi	1	Faible incitation à l'emploi et caractère peu redistributif (25 % des ménages en bénéficient)
Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	1	Faible impact économique, effet antiredistributif
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2	L'effet sur emploi est positif mais le dispositif fiscal est dégressif car la mesure profite davantage aux ménages les plus aisés.
Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2	L'effet sur emploi est positif.

*Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*

**3. Le prélèvement de 300 millions d'euros sur le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels : une débudgétisation manifeste de crédits concourant à la politique publique de l'emploi**

Enfin, un autre poste de dépenses échappe également à toute évaluation du fait de l'origine extra-budgétaire des crédits concernés. Il s'agit du prélèvement effectué, dans le cadre de la loi de finances pour 2011, sur le

fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) pour un montant total de **300 millions d'euros**<sup>1</sup>.

Les fonds ainsi prélevés ont contribué au financement, en 2011, d'actions de formation professionnelle ainsi affectées :

- tout d'abord, à l'**association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**, pour le financement de la mise en œuvre des titres professionnels du ministère de l'emploi, à hauteur de **50 millions d'euros** ;

- ensuite, à l'**agence de services et de paiements (ASP)**, pour le financement de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, à hauteur de **126 millions d'euros** ;

- enfin, à **Pôle emploi**, pour le financement des dépenses relatives aux actions d'accompagnement et de formation engagées dans le cadre d'une convention de reclassement personnalisé, à hauteur de **50 millions d'euros**, et pour le versement de l'aide à l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation, à hauteur de **74 millions d'euros**.

Dans les mêmes conditions qu'en 2011, la loi de finances pour 2012 a prélevé une nouvelle contribution de 300 millions d'euros, sur le FPSPP et décidé d'affecter cette contribution à plusieurs organismes intervenant dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle, **malgré l'opposition de vos rapporteurs spéciaux**. En l'espèce, il s'agit de crédits qui auraient vocation à figurer au sein de la mission « Travail et emploi ». Le fléchage des fonds prélevés vers des actions qui relevaient auparavant de l'Etat met en évidence non seulement **une forme de débudgétisation des dépenses de l'Etat** mais aussi **un transfert de charge de politiques publiques vers les partenaires sociaux**.

Aussi, il apparaîtrait plus approprié, à l'avenir, que le financement des actions de formation proposées soit effectué directement par le FPSPP dans le cadre d'un conventionnement plutôt que par le biais d'un prélèvement de l'Etat.

---

<sup>1</sup> Créé par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a succédé au fonds national de péréquation, dit fonds unique de péréquation (FUP). Il est géré par une association, régie par la loi de 1901, constituée paritairement entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au plan national et interprofessionnel.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI ET DE L'APPRENTISSAGE

*(Rapporteur spécial : François Patriat)*

### **A. LES PROGRAMMES 102 « ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI » ET 103 « ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI »**

#### **1. Les principaux écarts d'exécution budgétaire**

Les programmes 102 et 103 ont la particularité d'être gérés tous les deux par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et de concentrer **la quasi totalité des dépenses d'intervention** (titre 6) de la politique de l'emploi et du travail (9,25 milliards d'euros sur les 9,3 milliards d'euros que comporte la mission) ainsi que **l'essentiel des dépenses de fonctionnement** (titre 3) avec 1,67 milliard d'euros pour un total de 1,85 milliard. Les deux programmes rassemblent 10,93 milliards d'euros de crédits consommés sur un montant initialement voté de 10,8 milliards d'euros.

L'autre motif qui justifie l'examen conjoint de ces deux programmes sont les ouvertures de crédits intervenues en cours d'année au titre du **plan pour l'emploi**, déjà évoqué, portant indistinctement sur les programmes 102 et 103.

Les dépassements de crédits observés en 2011 par rapport à ceux votés en LFI sont demeurés très mesurés pour les programmes **102** « Accès et retour à l'emploi » (6,32 milliards d'euros consommés au lieu de 6,2 votés en LFI) et **103** « Anticipation des mutations économiques et développement de l'emploi » (4,61 milliards d'euros consommés au lieu de 4,54 votés en LFI). Au total, la sur-consommation s'établit à 130 millions d'euros répartis :

- entre les dépenses d'intervention, qui se sont élevées à 9,25 milliards d'euros, dont le dépassement de crédits est négligeable ;
- et les dépenses de fonctionnement, en hausse de 122 millions d'euros.

La **modération des dépenses d'intervention** observée en 2011 s'explique par le **montant élevé (près de 3 %) des crédits ouverts non consommés** en cours d'année. Au total, ils représentent **334 millions d'euros non consommés** principalement répartis entre les actions suivantes :

- les allocations d'indemnisation des demandeurs d'emploi, dont l'allocation de solidarité spécifique (74 millions d'euros) ;
- les contrats aidés (72 millions d'euros) ;
- les exonérations sectorielles (49 millions d'euros) ;
- les aides à l'embauche senior (40 millions d'euros) ;

- et les aides aux restructurations, notamment le contrat de sécurisation professionnelle (43 millions d'euros).

Le total de ces crédits d'intervention non consommés vient ainsi équilibrer l'abondement de 350 millions d'euros du plan pour l'emploi, dont on verra plus loin qu'il n'a pas été intégralement appliqué.

Pour leur part, **les causes de la hausse des dépenses de fonctionnement sont essentiellement comptables**. Selon les informations complémentaires communiquées par la DGEFP :

- d'une part, les écarts de consommation (hors erreurs d'imputation) de crédits de fonctionnement par rapport à la LFI ont été très largement orientés sur des dispositifs d'intervention gérés au titre de marchés qui s'imputent en titre 3, même s'il ne s'agit pas stricto sensu de dépenses de fonctionnement ;

- d'autre part, le passage à Chorus a généré de multiples erreurs d'imputation, du fait de l'appropriation progressive de l'outil par les services déconcentrés. L'ensemble de ces erreurs d'imputation conduisent à une consommation comptabilisée en titre 3 mais qui recouvre en réalité des dépenses de titre 6.

Ainsi, outre les erreurs d'imputation dont le montant s'élève à 37 millions d'euros sur les deux programmes, le programme 102 est concerné par une consommation excédentaire de 11,59 millions d'euros par rapport aux crédits votés en LFI 2011 sur le marché contrat d'autonomie et de 42,77 millions d'euros au titre du marché d'accompagnement des « publics fragiles ». Par ailleurs, le programme 103 a imputé 54,34 millions d'euros supplémentaire sur le titre 3 au titre de reconduction de marchés dont la nature se rapporte à des dépenses d'intervention.

Enfin, les principaux mouvements de crédits en gestion ont concerné quatre principaux postes :

- un versement de 280 millions d'euros en accompagnement des créations de **contrats aidés** supplémentaires (*cf. infra*) ;

- le financement à hauteur de 180 millions d'euros des dispositifs du **plan pour l'emploi** gérés par Pôle emploi ;

- le versement de 140 millions d'euros aux organismes de sécurité sociale au titre de la **compensation des exonérations spécifiques de cotisations sociales** ;

- et, 64,8 millions au titre de la **prime de Noël** (68 millions d'euros en 2010) pour laquelle la décision d'ouverture de crédit est prise en cours d'année.

## **2. Le plan pour l'emploi : une sous-consommation de 20 millions d'euros de l'enveloppe supplémentaire de 350 millions d'euros**

La dégradation de la conjoncture à partir du printemps 2011 a suscité l'ouverture de nouveaux crédits en loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 dans le cadre du plan pour l'emploi. Ceux-ci se sont élevés à 350 millions d'euros pour les programmes 102 et 103. Ces mesures – dont le détail figure dans le tableau ci-après – représentent un coût global de 500 millions d'euros réparti sur 2011 (350 millions d'euros) et 2012 (150 millions d'euros)<sup>1</sup>. La question se posera de savoir si des modalités d'application identiques de ce dispositif seront conservées par le nouveau Gouvernement.

### L'exécution budgétaire 2011 des mesures du plan pour l'emploi

(en millions d'euros)

	<b>LF 2011</b>	<b>Consommation 2011</b>
<b>Programme 102</b>	<b>243</b>	<b>233</b>
Rémunération de fin de formation (R2F)	8	6
Renforcement du suivi des demandeurs d'emploi par des organismes privés de placement (OPP)	30	30
Formation des demandeurs d'emploi	40	40
Contrat unique d'insertion non marchand	145	140
Contrat d'autonomie	20	17
<b>Programme 103</b>	<b>107</b>	<b>97</b>
Contrat de sécurisation professionnelle (CSP)	52	47
Contrat de professionnalisation	5	5
Portail de l'alternance	5	5
Alternance – statut de l'étudiant – CNOUS	5	0
Dispositif « zéro charge » pour les apprentis	40	40
<b>Total</b>	<b>350</b>	<b>330</b>

Sources : Cour des comptes – Direction du budget

Ce plan n'a été exécuté qu'à hauteur de 94 %, 20 millions d'euros n'ayant pas été consommés. Ce taux reflète par ailleurs le niveau global de sous-consommation des crédits ouverts à l'échelle de la mission, notamment en ce qui concerne les contrats aidés pour lesquels la hausse anticipée en cours d'exercice n'aura pas été atteinte.

<sup>1</sup> Les 50 000 contrats aidés supplémentaires et la mise en place de la rémunération de fin de formation auront un impact sur deux ans.

Ainsi, sur les 145 millions d'euros consacrés à la création de 50 000 contrats aidés supplémentaires dans le **secteur non marchand** (CUI-CAE), cinq millions d'euros n'auront pas été utilisés.

### **3. Un nombre de contrats aidés toujours supérieur à la prévision initiale mais en-deçà de l'objectif à réaliser**

En 2010, 517 574 contrats aidés ont été financés au lieu des 410 000 prévus initialement. En raison de la conjoncture économique encore dégradée en 2011, les objectifs de prescription ont été fixés à un niveau encore élevé (340 000 contrats dans le secteur non-marchand et 50 000 contrats dans le secteur marchand), puis abondés pour atteindre 440 000 CUI-CAE et 62 042 CUI-CIE, soit un total prévisionnel de 502 042 contrats.

Au final, 418 058 CUI-CAE et 56 185 CUI-CIE ont été signés au cours de l'année 2011 (474 243 contrats), soit un nombre finalement moins élevé que celui escompté.

#### **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 effective**

	<b>LFI 2011</b>	<b>LFI + LFR</b>	<b>Exécution pour 2011</b>	<b>Solde LFI/exécution</b>	<b>Solde LFI-LFR/exécution</b>
CUI-CAE	340 000	440 000	418 058	23%	-5%
CUI-CIE	50 000	62 042	56 185	12%	-9%
<b>Total</b>	<b>390 000</b>	<b>502 042</b>	<b>474 243</b>	<b>22%</b>	<b>-6%</b>

Source : d'après le rapport annuel de performances « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

## ***B. LE COMPTE SPÉCIAL « FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE »***

### **1. L'exécution budgétaire du CAS Apprentissage : une sous-consommation de 22 % des crédits alloués**

Pour favoriser la bonne insertion des jeunes sur le marché du travail et le développement de l'apprentissage, le Gouvernement s'était assigné, lors de l'examen de la loi de finances rectificative précitée un objectif de 800 000 alternants à l'horizon 2015, dont 600 000 apprentis. A cet effet, l'ancien Fonds national pour le développement et la modernisation de l'apprentissage (FNDMA) a été remplacé par un **nouveau compte d'affectation spéciale** intitulé « **Financement national du développement et**

**de la modernisation de l'apprentissage** » (CAS Apprentissage). Ce CAS correspond à une mission budgétaire et l'examen du présent projet de loi de règlement constitue le premier exercice, certes incomplet, d'analyse de l'exécution de ce compte.

Doté de 601 millions d'euros pour assurer la péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage (200 millions d'euros), le financement des contrats d'objectifs et de moyens (COM) Etat-régions (386 millions d'euros) et inciter financièrement les entreprises à respecter les quotas en matière d'alternance (15 millions d'euros), il est alimenté par la fraction du « quota » de la taxe d'apprentissage et la contribution supplémentaires à l'apprentissage.

Le tableau ci-après retrace les différents taux d'exécution par rapport aux crédits votés et aux crédits ouverts.

#### Exécution des crédits du compte spécial en 2011

(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 787 - « Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage »	200 000 000	200 000 000	200 000 000	100,00%	100,00%
Programme 788 - « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage »	386 000 000	386 000 000	265 183 000	68,70%	68,70%
Programme 789 - « Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance »	15 000 000	15 000 000	1 159 472	7,73%	7,73%
<b>Total</b>	<b>601 000 000</b>	<b>601 000 000</b>	<b>466 342 472</b>	<b>77,59%</b>	<b>77,59%</b>

Source: d'après les données du rapport annuel de performances « CAS Apprentissage » annexé au projet de loi de règlement pour 2011

L'exécution de la première année de création du CAS fait apparaître une **sous-consommation de 22 % des crédits alloués, soit 135 millions d'euros non utilisés en 2011**. Deux programmes sont concernés.

D'abord, le **programme 788 « Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage »** pour lequel les 265 millions de crédits consommés en 2011 ont été versés au titre des 26 COM 2011-2015 Etat-Régions connaît un reliquat de **121 millions d'euros non consommés**. Selon le RAP, quatre régions<sup>1</sup> n'ont pas bénéficié de crédits en 2011 en raison de contraintes de délais qui reporteront à 2012 le versement d'environ 30 millions d'euros, ce montant étant toutefois très inférieur à celui des crédits non utilisés.

<sup>1</sup> Il s'agit des régions Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte-D'azur, Guadeloupe et Martinique.

Ensuite, le **programme 789 « Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance »** n'a mobilisé, à ce stade, aucun crédit au titre de l'action « Aide de l'Etat aux entreprises ayant un stock d'alternants dépassant le quota de 4 % », celle-ci ne devant être mise en œuvre qu'à compter de l'exercice 2012. Le million d'euros consommé a porté sur des opérations de promotion nationale de l'apprentissage.

Ce faible niveau de consommation pose deux problèmes : celui de l'équilibre du compte spécial et celui de son pilotage.

## **2. L'équilibre du CAS Apprentissage : des ressources structurellement supérieures aux dépenses ?**

En application de l'article 21 de la LOLF, un compte d'affectation spéciale doit être équilibré en recettes et en dépenses. Il retrace « *des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* » : il s'agit donc de **mieux identifier les recettes et les dépenses afférentes à une politique publique**. Au même titre qu'une mission budgétaire, cet outil a pour objet de fournir **une vision consolidée des moyens mis en œuvre par l'Etat en faveur de l'apprentissage**. Par principe, un CAS doit être équilibré en recettes et en dépenses.

Or, les recettes constatées en 2011, qui reprennent essentiellement le montant transféré de l'ancien FNDMA, se sont élevées à 626,57 millions d'euros, soit 25,57 millions d'euros de plus que l'évaluation de 601 millions d'euros contenue en loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011.

Elles se décomposent comme suit :

- la fraction du « quota » de la taxe d'apprentissage (6,27 millions d'euros) ;
- la contribution supplémentaire à l'apprentissage (0,48 millions d'euros) ;
- et le report de la trésorerie de l'ancien FNDMA (619,82 millions d'euros).

Observant le niveau élevé de la réserve de trésorerie (160 millions d'euros) résultant de la faible consommation du budget 2011 et les prévisions de recettes dynamique de la part de la taxe d'apprentissage revenant au CAS Apprentissage (22 % d'affectation du quota du produit de la taxe d'apprentissage), la Cour des comptes s'est interrogée sur le surfinancement qu'elle estime structurel du compte. En effet, elle considère que « *les sommes prélevées sur la taxe d'apprentissage sont trop importantes par rapport aux engagements réels du CAS* ». A l'inverse, il est également loisible d'avancer la thèse opposée, à savoir la sous-consommation des moyens alloués.

En réalité, à l'image du processus de contractualisation Etat-Régions dont les objectifs ont été remis en cause par votre rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances, **la création du CAS Apprentissage résulte d'une approche certes volontariste de la promotion de l'alternance mais aussi largement « déconnectée » de la réalité des régions.** Dans ce contexte, **la recommandation de la Cour proposant d'étudier une réforme de la part du quota affectée au CAS Apprentissage doit être favorablement accueillie**, celle-ci entrant dans le champ du contrôle budgétaire conduit par votre rapporteur spécial sur la répartition du produit de la taxe d'apprentissage : il conviendra donc d'en examiner la faisabilité.

### **3. Le pilotage du CAS Apprentissage : quelle articulation définir entre contractualisation régionale et mise en œuvre d'objectifs nationaux ?**

A la question de savoir si la cible de 600 000 apprentis en 2015 est réalisable, votre rapporteur spécial reformulera la même critique : cet objectif représente une augmentation de près de 50 % par rapport au « stock » actuel, ce qui pose la question de son caractère atteignable. Par ailleurs, la Cour se montre également sévère sur les voies permettant d'atteindre un tel objectif : *« le pilotage local reste, malgré des améliorations notables, perfectible. La faiblesse des indicateurs empêche de conclure de façon assurée sur l'utilité réelle du dispositif pour assurer la progression du nombre d'apprentis »*. En effet, la particularité du pilotage du CAS est de reposer sur un fonctionnement contractuel entre l'Etat et les régions. Cette question est délicate car si la Cour des comptes met en garde, certainement à juste titre, contre les effets d'aubaines dans le financement de certains COM, il convient de mettre en avant le fait primordial que l'Etat ne peut fixer des objectifs quantitatifs qui ne sauraient avoir de traduction sur le terrain.

Ainsi, selon un premier retour d'expérience du lancement de cette nouvelle génération de COM, il faut noter que les objectifs effectivement contractualisés se situent encore à un niveau inférieur à la cible (578 246 apprentis au lieu de 600 000) et que ceux-ci demeurent, à ce stade, très théoriques.

**Etat d'avancement des contrats d'objectifs et de moyens « Apprentissage » 2011-2015**

<b>Régions métropolitaines</b>	<b>Engagements 2011-2015 (en M€)</b>	<b>Objectif en nombre d'apprentis</b>	<b>Coût par apprenti (en €)</b>
Corse	5,00	2 530	1 976,28
Midi-Pyrénées	50,00	22 414	2 230,75
Alsace	45,00	20 000	2 250,00
Franche-Comté	25,00	10 746	2 326,45
Basse-Normandie	31,05	12 739	2 437,40
PACA	102,85	40 229	2 556,61
Ile de France	325,00	118 000	2 754,24
Picardie	50,00	18 129	2 758,01
Bourgogne	37,50	13 000	2 884,62
Haute-Normandie	48,00	16 500	2 909,09
Centre	70,00	24 000	2 916,67
Pays de la Loire	97,50	33 000	2 954,55
Aquitaine	73,00	24 500	2 979,59
Bretagne	65,00	21 800	2 981,65
Champagne-Ardenne	30,00	10 000	3 000,00
Lorraine	70,00	22 917	3 054,50
Languedoc-Roussillon	70,00	22 500	3 111,11
Nord-Pas-de-Calais	152,75	42 000	3 636,90
Rhône-Alpes	200,00	53 000	3 773,58
Auvergne	41,35	10 800	3 828,70
Poitou-Charentes	68,50	16 700	4 101,80
Limousin	30,00	6 000	5 000,00
Guadeloupe	5,85	3 742	1 563,34
Guyane	3,03	1 000	3 025,00
Martinique	5,00	4 000	1 250,00
Réunion	9,30	8 000	1 162,50
<b>TOTAL</b>	<b>1 710,68</b>	<b>578 246</b>	<b>2 958,39</b>

Source : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

### III. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LA GESTION DES MOYENS DES POLITIQUES DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

*(Rapporteur spécial : Serge Dassault)*

#### **A. LE 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 86,93 millions d'euros de CP a fait l'objet d'un **taux de consommation de crédits de seulement 77 %**, soit 66,58 millions d'euros.

La sous-consommation, d'un montant de 20,35 millions d'euros, a épargné l'action « Santé et sécurité au travail », dont le taux d'exécution est conforme à la prévision (28,3 millions d'euros)<sup>1</sup>, mais a particulièrement affecté les actions suivantes :

- l'action « **Qualité et effectivité du droit** » a employé 9 millions de crédits en 2011 au lieu des 11 millions prévus en raison de la faible consommation des crédits de formation des conseillers prud'hommes, celle-ci étant due aux retards de transmission des pièces justificatives ;

- l'action « **Dialogue social et démocratie sociale** », dédiée à la mesure de l'audience des syndicats et à la formation des salariés appelés à exercer des fonctions syndicales, a enregistré un déficit de consommation de 21 % (29 millions d'euros sur les 37 millions ouverts en LFI) dû au retard pris dans la passation des marchés publics relatifs à la mesure de l'audience syndicale dans les très petites entreprises ;

- enfin, la nouvelle action, créée en 2011, « **Fonds national de soutien relatif à la pénibilité** » n'a fait l'objet d'**aucune consommation sur les 10 millions d'euros de crédits ouverts** en raison de la **publication tardive du décret d'application**<sup>2</sup> de l'article 86 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

#### **B. LE 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

---

<sup>1</sup> Cette action permet de financer les subventions pour charges de service public de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) et de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

<sup>2</sup> Il s'agit du décret n° 2011-1969 du 26 décembre 2011.

centrale de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Cette dernière relève, en effet, de la mission « Economie ».

Il regroupe 744,52 millions d'euros de CP votés en LFI (hors ouvertures et annulations), relevés à 770,74 millions d'euros après ouvertures de crédits. Au final, 747,92 millions d'euros ont été consommés en 2011 soit un niveau équivalent à celui des crédits votés, mais inférieur de 3 % à celui des crédits ouverts. Par comparaison avec l'exercice antérieur (815,43 millions d'euros de CP consommés en 2010), la réduction des dépenses de la mission de soutien du programme atteint 8 %.

Les dépenses de personnels de titre 2 consommées en 2011 représentent 586,56 millions d'euros, au lieu de 595,5 millions d'euros prévus en LFI, pour 10 060 ETPT. Il s'agit d'une baisse de 0,3 % de la dépense et de 441 ETPT (- 4 %) par rapport à l'exercice 2010 (588,7 millions d'euros et 10 501 ETPT). Le plafond d'emploi ayant été fixé à 10 068 ETPT, l'écart constaté s'inscrit dans la norme prescrite.

Il convient toutefois de souligner que l'effort d'économie réalisé sur les effectifs de la mission n'est pas observé auprès de ses opérateurs. Ainsi Cour des comptes remarque que *« les opérateurs placés sous la tutelle de la mission sont de tailles et d'objets très divers. Pôle emploi, avec des effectifs plus de quatre fois supérieurs à ceux de la mission, occupe une place particulière. Concernant l'application aux opérateurs de la norme d'évolution des dépenses et des effectifs, il est frappant de constater que les plus grands opérateurs de la mission – Pôle emploi, l'ASP et le fonds de solidarité – y échappent en raison de la spécificité de leur mission et/ou de leur organisation. Les économies réalisées par les autres opérateurs sont marginales »*.

Au total, il convient de rappeler que **huit opérateurs de l'Etat** bénéficient de transferts et de subventions pour charges de service public, les trois principaux au titre du programme 102 : l'agence de services et de paiement (ASP), le fonds de solidarité et Pôle emploi. Au total, **49 144 emplois** étaient rémunérés en 2011 par les opérateurs au moyen des dépenses d'intervention de l'Etat.

Avec plus de 45 000 ETP, les effectifs de **Pôle emploi** représentent 93 % de l'ensemble des emplois des opérateurs. C'est pourquoi, votre rapporteur spécial attache, à titre personnel, une importance primordiale à l'application aux opérateurs de l'Etat des mêmes règles d'économie que celles appliquées par l'administration. Aussi, le recrutement de 2000 CDI supplémentaires en 2012 pour Pôle emploi pose-t-il la question de leur financement ultérieur<sup>1</sup> : celui-ci s'imputera-t-il sur la subvention versée par l'Etat ou sur celle versée par l'Unédic ? Auquel cas il faudra considérer que les partenaires sociaux auront à prendre en charge le coût d'une décision gouvernementale.

---

<sup>1</sup> Toutefois, il convient de relever que Pôle emploi (dont la dotation est fixée à 1,36 milliard d'euros pour 2012), a perdu 1 800 postes en 2011 et accueilli quelque 900 psychologues de l'AFPA sans compensation financière de l'Etat.

**Les ETP des opérateurs et le montant des transferts et subventions d'équilibre à la charge de la mission « Travail et emploi » en 2011 (périmètre constant)**

	<b>Total des ETP 2010</b>	<b>Total des ETP 2011</b>	<b>ETP hors plafond 2012</b>	<b>ETP sous plafond 2012</b>	<b>Total des ETP 2012</b>
<b>Mission Travail et Emploi</b>	<b>50 999</b>	<b>49 144</b>	<b>2 981</b>	<b>46 001</b>	<b>48 982</b>
<b>Programme 155</b>	<b>199</b>	<b>196</b>	<b>22</b>	<b>167</b>	<b>189</b>
Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP)	101	100	2	97	<b>99</b>
Centre d'étude de l'emploi (CEE)	98	96	20	70	<b>90</b>
<b>Programme 111</b>	<b>234</b>	<b>234</b>	<b>9</b>	<b>77</b>	<b>86</b>
ANSES (fusion de l'AFSSET et de l'AFSSA)	147	147	0	0	<b>0</b>
Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)	87	87	9	77	<b>86</b>
<b>Programme 102</b>	<b>50 470</b>	<b>48 620</b>	<b>2 950</b>	<b>45 665</b>	<b>48 615</b>
Fonds de solidarité	15	15	0	15	<b>15</b>
Pôle emploi	47 222	45 422	2 680	42 742	<b>45 422</b>
Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDe)	969	964	0	959	<b>959</b>
Agence de services et de paiement (ASP)	2 264	2 219	270	1 949	<b>2 219</b>
<b>Programme 103</b>	<b>96</b>	<b>94</b>	<b>0</b>	<b>92</b>	<b>92</b>
Centre INFFO <sup>1</sup>	96	94	0	92	92

Source : réponses au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> Centre INFFO : centre pour le développement de l'information sur la formation permanente.

## MISSION « VILLE ET LOGEMENT »

### M. François Rebsamen, rapporteur spécial

<b>I. APERÇU GÉNÉRAL DE LA MISSION</b> .....	476
A. UN RETOUR À PLUS DE NORMALITÉ DES MONTANTS DE DÉPENSES.....	476
1. <i>L'écart avec la programmation pluriannuelle se resserre</i> .....	476
2. <i>Les mouvements de crédits durant l'exercice 2011 ont été importants</i> .....	477
B. UNE DÉPENSE FISCALE TOUJOURS EN PROGRESSION .....	478
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS SUR LES PROGRAMMES</b> .....	479
A. PROGRAMME 177 « PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES » .....	479
1. <i>Des consommations de crédits stabilisées mais encore sous-estimées en loi de finances initiale</i> .....	480
2. <i>Un effort de restructuration insuffisant</i> .....	481
B. PROGRAMME 109 « AIDE A L'ACCÈS AU LOGEMENT ».....	482
1. <i>Des dépenses supérieures aux prévisions</i> .....	482
2. <i>La question de la garantie des risques locatifs (GRL)</i> .....	483
C. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT » .....	484
1. <i>Un calibrage approximatif des dépenses et des recettes</i> .....	484
2. <i>Deux dispositifs dont l'efficacité n'est pas établie</i> .....	485
D. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE ET GRAND PARIS».....	487
1. <i>Des dépenses régulièrement surestimées</i> .....	487
2. <i>La question du financement de l'ANRU</i> .....	487

## I. APERCU GÉNÉRAL DE LA MISSION

### A. UN RETOUR À PLUS DE NORMALITÉ DES MONTANTS DE DÉPENSES

Les crédits prévus en loi de finances initiale de la mission « Ville et logement »<sup>1</sup> s'élevaient, en 2011, à 7 944 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 8 025 millions d'euros de crédits de paiement (CP).

La **consommation** des crédits sur l'exercice a été de **7 802 millions d'euros en AE** et **7 943 millions d'euros en CP**, soit des diminutions respectives de 9,75 % et 2,36 % par rapport aux consommations de crédits de l'exercice 2010.

A titre de remarque, votre rapporteur rappelle que l'augmentation des crédits de la mission « Ville et logement » inscrits en loi de finances initiale pour 2012 était exclusivement due à la hausse des crédits destinés aux aides personnelles au logement qui constitue une évolution automatique en période de crise économique.

#### 1. L'écart avec la programmation pluriannuelle se resserre

Ces diminutions sont la conséquence de la sortie des effets du plan de relance qui avait fortement impacté la mission. Elles permettent un rapprochement vers la trajectoire définie par la loi de **programmation des finances publiques**.

**La Cour des comptes<sup>2</sup> note ainsi que l'écart entre l'exécution budgétaire de la mission et les plafonds annuels prévus par la loi triennale passe en dessous de son niveau de 2009, après le pic enregistré en 2010.**

#### Programmation et mise en œuvre 2009-2011

*AE en milliards d'euros*

	2009	2010	2011
Plafond	7,63	7,30	7,28
Crédits ouverts	8,42	8,24	7,74
Exécution	8,29	8,20	7,80
Ecart exécution/plafond	0,66	0,90	0,52

Source : Cour des comptes

<sup>1</sup> Hors programme 331 « Rénovation thermique des logements » créé en cours d'année par le plan de relance.

<sup>2</sup> Cour des comptes. Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes. Exercice 2011-Ville et logement. Mai 2012.

Cependant, la mission dépasse toujours le plafond de crédits prévu qui s'élevait, pour 2011, à 7,28 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 7,37 milliards en crédits de paiement.

## **2. Les mouvements de crédits durant l'exercice 2011 ont été importants**

Comme les années précédentes, l'exécution de la mission a été caractérisée par deux phénomènes :

- un **contraste marqué** entre, d'une part, les programmes 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et 109 « Aide à l'accès au logement » qui ont dû être réabondés en cours d'année, et, d'autre part, les programmes 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » et 147 « Politique de la Ville et Grand Paris » pour lesquels la consommation de crédits a été très inférieure aux prévisions de loi de finances initiale. Ces écarts chroniques avaient été soulignés dès la discussion du projet de loi de finances<sup>1</sup> et posent, selon la Cour des comptes, la question des méthodes de prévision de dépenses, utilisées pour l'élaboration du projet de budget ;

- de **nombreux et importants mouvements de crédits** en cours d'année, retracés dans le tableau suivant.

---

<sup>1</sup> Voir l'avis n° 115 (2010-2011) fait au nom de la commission de l'économie, du développement et de l'aménagement du territoire par MM. Pierre André et Thierry Repentin.

## Mouvements de crédits affectant les programmes de la mission

(en euros)

	Ouvertures		Annulations	
	AE	CP	AE	CP
177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	95 203 567	96 234 305		
109 « Aide à l'accès au logement »	242 010 849	242 565 803		
135 « Développement et amélioration de l'offre de logement »	22 121 078	149 469 070	43 795 064	58 280 064
147 « Politique de la ville et Grand Paris »	11 501 900			
<b>Total</b>	<b>359 335 494</b>	<b>500 131 264</b>	<b>97 724 899</b>	<b>106 166 500</b>

*Décret d'avance du 30 novembre 2011, arrêté de report de crédits du 30 mars 2011, lois de finances rectificatives du 29 juillet 2011 et du 28 décembre 2011, ouvertures par fonds de concours et attributions de produit.*

*Source : commission des finances d'après le RAP 2011 Ville et logement*

### **B. UNE DÉPENSE FISCALE TOUJOURS EN PROGRESSION**

La **dépense fiscale** liée à la mission « Ville et logement » a continué de **progresser** durant l'exercice 2011.

Elle atteint désormais **13,562 milliards d'euros**, soit 174 % des crédits budgétaires, pour les dépenses dites principales sur impôts d'Etat et sur impôts locaux prises en charge par l'Etat<sup>1</sup>. Votre rapporteur souligne qu'il s'agissait donc d'un budget insincère. Le coût de certaines dépenses fiscales a en effet été mal calibré. Elles constituent un héritage lourd et durable.

Par rapport à l'exercice 2010, ce montant total est en progression de 6 %.

Il reste concentré pour l'essentiel sur le programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » qui regroupe 96 % de l'ensemble des dépenses fiscales de la mission, dont 6,23 milliards par l'effet des taux réduits de TVA (contre 5,95 milliards d'euros initialement chiffrés).

<sup>1</sup> Non compris les nombreuses dépenses qui ne font pas l'objet d'une évaluation.

## Evolution de la dépense fiscale

(en millions d'euros)

Programmes de la mission	2010	2011	Évolution
177 - « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables »	46	51	10,9%
109 - « Aide à l'accès au logement »	76	78	2,6%
135 - « Développement et amélioration de l'offre de logement »	12 231	12 957	5,9%
147 - « Politique de la ville et Grand Paris »	455	476	4,6%
<b>Total</b>	<b>12 808</b>	<b>13 562</b>	<b>5,9%</b>

Source : commission des finances d'après le RAP 2011 Ville et logement

## 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 la cohésion sociale. Il représente 1,259 milliard d'euros en AE consommées et 1,260 milliard d'euros en crédits de paiement. La très grande majorité de ces crédits est consacrée à l'hébergement et au logement adapté ainsi qu'à l'accompagnement des personnes concernées. Votre rapporteur spécial tient à rappeler qu'a été à plusieurs reprises dénoncée l'insincérité de ce budget. Cette insincérité ne date pas d'hier et s'est poursuivie puisqu'elle a été soulignée plus récemment par notre collègue Jean Germain lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012<sup>1</sup>. Elle a elle même été reconnue par M. Benoît Apparu, alors secrétaire d'Etat chargé du logement lors de son audition par la commission des affaires économiques le 2 novembre 2011, ainsi que lors de son audition en commission élargie à l'Assemblée nationale le 3 novembre. A cette dernière occasion, il a en effet indiqué que « *le budget présenté à la représentation nationale est plus ou moins sincère* ». Cette déclaration illustre la légèreté avec laquelle le Gouvernement précédent a considéré le principe de sincérité budgétaire, principe figurant pourtant à l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 107 – tome III. Annexe 31 (2011-2012).

### 1. Des consommations de crédits stabilisées mais encore sous-estimées en loi de finances initiale

Le programme 177 a été doté, en loi de finances initiale, de 1 204 millions d'euros en AE et en CP, soit une progression de 9,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2010, mais un recul par rapport à la consommation effective de l'exercice 2010 (- 6,3 %).

Votre commission des finances avait salué l'effort de **rebasage des dotations** consenti dans le projet de loi de finances pour 2011. Elle avait toutefois estimé qu'il serait insuffisant compte tenu des phénomènes de précarité et de pauvreté amplifiés par la crise économique et le chômage.

De fait, les progrès réalisés dans la rationalisation des dépenses, en concertation avec l'ensemble des intervenants, dans le cadre de la stratégie nationale de la Refondation de l'hébergement et de l'accès au logement, n'ont pas compensé les augmentations des dépenses constatées principalement au titre de l'**aide alimentaire** et des actions en faveur des **rapatriés**.

#### Ecarts entre prévision et consommation

(en euros)

Actions du programme	CP prévus en LFI	CP consommés	Ecart	en %
Prévention de l'exclusion	64 276 500	70 654 653	6 378 153	9,9%
Hébergement et logement adapté	1 087 152 000	1 124 852 853	37 700 853	3,5%
Aide alimentaire	22 493 000	26 219 769	3 726 769	16,6%
Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'exclusion sociale	15 945 297	17 512 749	1 567 452	9,8%
Rapatriés	14 300 000	21 564 628	7 264 628	50,8%
Total mission	1 204 166 797	1 260 804 652	56 637 855	4,7%

Source : commission des finances d'après le RAP 2011 Ville et logement

Le programme 177 a donc fait l'objet, en cours d'exercice, d'**abondements à hauteur de 95 millions d'euros en AE et en CP**.

Ces ouvertures de crédits sont toutefois beaucoup plus limitées que les années précédentes. Elles avaient atteint en effet **196,5 millions d'euros**, soit 17,8 % du total des crédits initiaux, sur l'exercice 2010 et 179 millions d'euros en 2009.

L'amélioration constatée en gestion au cours de l'exercice 2011 ne doit pas cacher, cependant, quelques sujets de préoccupation.

Le premier concerne les conditions dans lesquelles l'Etat a répondu à la sous-budgétisation chronique du programme. En effet, compte tenu du caractère tardif du **décret d'avance du 30 novembre 2011**, une partie importante des crédits, soit 35 millions d'euros sur un total de 75 millions, a été reportée sur l'exercice 2012.

La Cour des comptes a relevé l'**irrégularité de cette opération** qu'elle a jugée **contraire au principe d'annualité budgétaire**, ce qui invite à faire une meilleure analyse des besoins dès l'examen de la loi de finances initiale, une telle situation risquant de se reproduire pour 2012, les crédits inscrits pour 2012 étant inférieurs de 55 millions d'euros en autorisations d'engagement au niveau des crédits consommés en 2011.

Le second est relatif à l'absence de réponse face à la progression des besoins et des dépenses concernant le **parc d'hébergement d'urgence** (prise en charge de publics fragilisés par la crise économique et des demandeurs d'asile déboutés<sup>1</sup>), qui se répercute sur le recours aux **places en hôtels**<sup>2</sup>. L'indicateur 1.4 du programme fait état, à cet égard, d'une augmentation inquiétante de la proportion de la dépense d'hôtel par rapport aux dépenses d'hébergement d'urgence (hors stabilisation), passée de 37,8 % en 2010 à 42,7 % en 2011. Cela résulte d'un choix politique.

## 2. Un effort de restructuration insuffisant

Le programme 177 a fait l'objet pour l'exercice 2011 de plusieurs modifications de structure.

Ainsi, chacune des quatre actions existantes a vu son contenu réorganisé alors qu'une nouvelle action, consacrée exclusivement à l'aide alimentaire, était créée, mais dont le rattachement contestable à la politique du logement, et la sous-budgétisation laissent sceptique quant aux modalités de sa mise en œuvre.

Cette réorganisation a mieux permis de distinguer les versements d'aides directes aux personnes, regroupées dans l'action 11 « Prévention de l'exclusion » de celles concernant strictement les actions d'accueil qui figurent désormais dans l'action 12 « Hébergement et logement adapté ».

Votre commission des finances regrette cependant que ses observations, présentées en 2009 et 2010 et reprises par la Cour des comptes, concernant l'**amélioration de la cohérence** du programme 177 n'aient pas été suivies d'effet.

Elle ne peut donc que renouveler sa demande concernant certaines dépenses annexes qui mériteraient d'être rattachées à d'autres missions du « champ social » comme :

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> « Le nombre de places d'hôtels a de nouveau augmenté fortement en 2011, passant à 15 498 places au 31 décembre 2011 contre 13 948 places au 31 décembre 2010, soit une hausse de 1 550 places (+11,1 %). L'essentiel des places d'hôtel est installé en Île-de-France, région qui concentre 84 % du nombre total de places (12 842 places), ainsi que dans les régions Rhône-Alpes (692 places), en Lorraine (749 places) et en Picardie (144 places). A l'inverse, la Basse-Normandie, qui concentre également un nombre significatif de places en 2011 (304 places), voit ce nombre baisser. » (Rapport annuel de performances 2011).

- le financement de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS), qui n'a été que partiellement réduit en 2011 ;

- les prestations d'aide sociale à destination des personnes âgées et handicapées ;

- l'action 15 « 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 **5,543 milliards d'euros en AE et CP consommés** consacrés à hauteur de 99,9 % 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. Des dépenses supérieures aux prévisions**

La progression des dépenses du FNAL, déjà constatée en 2010, s'est poursuivie en 2011 où elles ont atteint 12,387 milliards d'euros. Ces dépenses ont été supérieures de 492 millions d'euros aux prévisions qui avaient servi à déterminer la contribution de l'Etat en loi de finances initiale.

Dans le même temps, la contribution des employeurs a connu un fléchissement (- 11 millions d'euros) alors que le financement des régimes sociaux et la contribution sur les tabacs continuaient de croître (+ 233 millions d'euros).

En conséquence, la **loi de finances rectificative** du 28 décembre 2011 a inscrit **242 millions d'euros supplémentaires** en autorisations de programme et crédits de paiement au titre de la contribution de l'Etat, dont la part dans le financement du FNAL est en diminution.

#### **Evolution des charges du FNAL et de la contribution de l'Etat**

*(en millions d'euros)*

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Charges du FNAL</b>	10 749	10 777	11 515	11 771	12.008	12 387
<b>Ressources du FNAL</b>	10 570	10 800	11 414	11 890	12.066	12 375
<b>Contribution d'équilibre de l'Etat</b>	5 107	4 845	5 086	5 496	5 553	5 535
<b>Part de l'Etat</b>	<b>48 %</b>	<b>45 %</b>	<b>44 %</b>	<b>46,2 %</b>	<b>46,2 %</b>	<b>44,68 %</b>

Source : commission des finances

Cet abondement est supérieur au complément de crédits consenti pour l'exercice 2010. Il a été complété par le **redéploiement de la totalité des crédits de l'action 3 « Garantie des risques locatifs »**, soit 16 millions d'euros.

Ces mouvements n'ont pas permis, toutefois, de couvrir l'intégralité des dépenses du FNAL et le **report de charge** vis-à-vis des caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole s'établit à **26 millions d'euros fin 2011**.

### Abondements du programme 109 en cours d'exercice

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011
Montant AE=CP	100	558,70	191,7	242
Dont : couverture des besoins de l'exercice	- 1	342	126,7	235
Dont : couverture des besoins antérieurs (dette)	0	216,70	65	7

Source : commission des finances

## 2. La question de la garantie des risques locatifs (GRL)

La loi de finances initiale avait prévu une dotation de 16 millions d'euros en AE et CP sur l'action 3 « Garantie des risques locatifs » du programme 109<sup>1</sup>.

Ces crédits avaient vocation à être versés aux bénéficiaires finaux (les assureurs partenaires du dispositif) via le fonds de garantie universelle des risques locatifs (GURL), géré par l'Union d'économie sociale du logement (UESL), tête du réseau Action logement, qui cofinance le dispositif de la GRL.

Celui-ci n'a pas connu le succès escompté. Le nombre de ménages bénéficiant de ce dispositif plafonne à 300 000 dont moins de 140 000 nouvelles souscriptions en 2011 pour un objectif affiché de 235 000 nouveaux contrats par an.

De ce fait, **aucun versement n'a été effectué au fonds GURL** et l'intégralité des crédits de l'action 3 a été redéployée au profit du financement des aides personnelles.

---

<sup>1</sup> Initialement inscrite au programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement », cette action a été transférée sur le programme 109 par amendement parlementaire.

## **C. PROGRAMME 135 « DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT »**

### **1. Un calibrage approximatif des dépenses et des recettes**

Le programme, qui regroupe les aides « à la pierre », finance essentiellement le développement de l'offre de logements sociaux, l'Etat ayant décidé, par la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (loi Mole), de rationaliser ses interventions en désignant l'Agence nationale de l'habitat (Anah) comme unique opérateur dédié au parc privé.

Il a été doté, en **loi de finances initiale**, de 542 millions d'euros en AE et 501 millions d'euros en CP.

La **consommation effective** des crédits s'est établie, sur l'exercice, à 440 millions d'euros en AE et 567 millions d'euros en CP, soit des **écarts respectifs de -19 % et de +13 %**.

Ces différences résultent de plusieurs facteurs :

- ces montants devaient être complétés par un apport de 13 millions d'euros en AE et 93 millions d'euros en CP de **fonds de concours en provenance du fonds de mutualisation** entre les organismes de logement social mis en œuvre dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2011 et abondé, d'une part, par le produit du prélèvement assis sur le potentiel financier des organismes et, d'autre part, par la majoration de la cotisation additionnelle qu'ils versent à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Or **les crédits ouverts à ce titre n'ont représenté que 1 million d'euros en AE et CP, en raison des délais de mise en place du prélèvement<sup>1</sup>, qui ont reporté à 2012 le rattachement de ces crédits au programme ;**

- plusieurs **mouvements de sens inverse, et concernant des montants importants**, sont intervenus en cours d'exercice : annulation de 35 millions en AE et 49,4 millions en CP par décret d'avance du 30 novembre 2011, report de crédits de 21 millions en AE et 148 millions en CP, annulation de 8,7 millions en AE et CP par les deux lois de finances rectificatives de juillet et septembre 2011 ;

- la lecture des résultats d'exécution est, par ailleurs, rendue particulièrement difficile du fait d'importantes **consommations négatives** liées à l'effet conjugué de la « bascule Chorus »<sup>2</sup> et à de nombreuses erreurs d'imputation.

Votre rapporteur spécial constate, enfin, **deux dérives** touchant des actions précises du programme :

---

<sup>1</sup> Les derniers textes réglementaires d'application ont été publiés le 30 novembre 2011.

<sup>2</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2011 l'ensemble de la dépense est désormais géré dans Chorus, outil commun et intégré de gestion financière, budgétaire et comptable.

- la première concerne les **dépenses de communication** imputées en 2010 sur l'action 4 « Réglementation de l'habitat » et inscrites en 2011 à l'action 5 « Soutien ». Ces dépenses **continuent leur progression** et atteignent **7 millions d'euros** en CP dont 1 million seulement provenant d'une participation d'un organisme par voie de fonds de concours, alors que la dotation inscrite en loi de finances initiale était de 0,6 million. En outre, pour une très large part, ces actions de communication profitent à des organismes privés (comme les banques dans le cas du PTZ+) qui pourraient en assumer la charge ;

- la seconde vise le **droit au logement opposable**, dont le récent rapport de nos collègues Claude Dilain et Gérard Roche fait un bilan très contrasté<sup>1</sup>. Alors que le nombre de dossiers se maintient à un niveau élevé (74 000 recours reçus en 2011), le pourcentage de relogement ne progresse pas – faute d'offre locative adaptée et de mobilisation stratégique des parcs locatifs tant social que privé. Cette situation crée une incompréhension de la part des demandeurs prioritaires qui, dans leur quasi-totalité, possèdent des ressources inférieures au plafond des logements très sociaux (PLAI). Cela explique la **forte hausse du nombre de recours contentieux** pour non mise en œuvre des décisions. 4 600 recours avaient été déposés en 2010 ; en 2011, 5 648 recours ont été enregistrés, dont 80 % en Île-de-France. Dans ces conditions, les crédits prévus au titre des condamnations de l'Etat<sup>2</sup> s'avèrent très sous-estimés<sup>3</sup>, et la **dette de l'Etat pourrait rapidement s'accroître**. Ainsi, pour une enveloppe globale, votée en loi de finances initiale à destination du contentieux de l'habitat, de 10 millions d'euros en AE et CP, les crédits consommés spécifiquement pour le DALO s'élèvent à 9,99 millions en AE et 9,95 millions en CP, alors que le montant total de condamnations a été de 18,34 millions en 2011<sup>4</sup>. **Seule la moitié des condamnations prononcées en 2011 aura donc été réglée au cours du même exercice et la charge s'imputera sur l'exercice 2012.**

## 2. Deux dispositifs dont l'efficacité n'est pas établie

### a) La lutte contre la précarité énergétique

Le **programme « Habiter Mieux »** de lutte contre la précarité énergétique fait intervenir le fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) des logements, créé par le Gouvernement à l'été 2010 dans le cadre du

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 621 (2011-2012) fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois par MM. Claude Dilain et Gérard Roche.

<sup>2</sup> Les astreintes accompagnant ces décisions sont versées au profit du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL) pour les liquidations prononcées depuis le 31 juillet 2011.

<sup>3</sup> Le contrôle budgétaire (CBCM) du ministère de l'Ecologie (avis du 23 février 2011) alerte sur le calibrage du niveau de dépenses lié au contentieux du droit au logement opposable, la dépense étant obligatoire.

<sup>4</sup> Ces condamnations ont été partiellement notifiées en 2012, pour un montant de 8,3 millions d'euros.

programme d'Investissement d'avenir<sup>1</sup>. Ce programme vise à réhabiliter les logements de 300 000 propriétaires occupants modestes et très modestes en situation de forte précarité énergétique.

Il était prévu, en 2011, que 69 millions d'euros contre 17 millions en 2010, seraient engagés sur cette action, le dispositif devant entrer en rythme de croisière. Les **résultats se révèlent très inférieurs aux prévisions**. En 2010, seuls 41 800 euros avaient été engagés. Pour 2011, le rapport annuel de performances fait état de 6 700 ménages bénéficiaires pour un montant d'autorisations d'engagement « FART » ouvert de 13 millions d'euros et une consommation de crédits de paiement de 1,5 million d'euros contre une prévision de 4 millions.

Les **retards** rencontrés dans la mise en œuvre de ce programme s'expliquent pour partie par la difficulté à organiser les **partenariats au niveau local**. L'aide du Fonds est en effet subordonnée à la conclusion de contrats locaux d'engagement (CLE) associant l'Etat, l'Anah, les collectivités ainsi que d'autres partenaires locaux. La sous-consommation des crédits tient aussi au très net renforcement des **exigences en termes d'efficacité énergétique** pour l'éligibilité des travaux. Ceux-ci doivent, en effet, avoir pour conséquence une amélioration de 25 % au moins de la performance énergétique.

*b) Les actions en direction de l'habitat indigne*

Depuis la loi dite « Mole » de 2009, l'Anah s'est vue transférer la compétence en matière de lutte contre l'habitat indigne. Or, comme le relève le rapport annuel de performances, celle-ci nécessite « *l'utilisation de pouvoirs de police dont seul le préfet peut disposer afin de demander l'exécution de travaux d'office* ». De ce fait, « *la prise en charge financière et opérationnelle, par l'Anah, de mesures décidées par le préfet pose des difficultés juridiques et techniques. Dans l'attente d'une solution plus satisfaisante, les crédits ouverts pour financer la subvention pour charges de service public de l'Anah ont donc été redéployés pour contribuer au financement des travaux d'office dans le cadre de l'action 3 « Lutte contre l'habitat indigne ». Aucun crédit n'a donc été consommé* ».

Votre rapporteur déplore cette **situation qu'il devient urgent de clarifier**. Elle a, en effet, pour conséquence un transfert de la subvention votée en loi de finances initiale à des missions que l'Anah ne peut exercer. Il conviendrait donc, dans l'hypothèse probable où les contraintes juridiques ne pourront être levées, de revenir sur le transfert de compétence effectué en 2009.

---

<sup>1</sup> Le fonds a reçu 500 millions d'euros du budget de l'Etat qui avaient transité par le programme 331 « Rénovation thermique » créé par la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, mettant en œuvre le plan de relance.

## **D. PROGRAMME 147 « POLITIQUE DE LA VILLE ET GRAND PARIS »**

### **1. Des dépenses régulièrement surestimées**

Le programme 147 « Politique de la ville » a été doté, en loi de finances initiale, de 624 millions d'euros en AE et en CP. Ces montants étaient inférieurs aux consommations constatées pour l'exercice 2010.

Les crédits consommés ont cependant été moins importants puisqu'ils s'élevaient respectivement à 559 et 570 millions d'euros.

Comme pour l'exercice 2010, mais dans une moindre mesure, le programme a donc été touché par des **mesures de régulation** qui ont abouti au total à l'**annulation de 42,4 millions d'euros en AE** et 36 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 197,7 millions d'euros alors que la consommation s'est élevée à 151 millions, soit une surestimation de 46 millions.

S'agissant des **dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat** et rattachées au programme, qui représentent le coût des exonérations fiscales **dans les mêmes territoires**, on ne constate pas la même évolution à la baisse. Ainsi, le montant total des compensations à la charge de l'Etat a atteint 65 millions d'euros (34 au titre de la cotisation foncière des entreprises et 31 au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) contre 62 millions en 2010 au titre des exonérations de taxe professionnelle. Le coût des compensations d'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties progresse sensiblement, pour sa part, passant de 84 à 117 millions d'euros.

### **2. La question du financement de l'ANRU**

Dans une logique regrettable de désengagement en ce domaine, le budget de l'Etat ne finance plus depuis 2009 le programme national de rénovation urbaine<sup>1</sup> qui n'est abondé pour l'essentiel que par les **versements à l'ANRU d'Action logement**, prélevés sur la participation des employeurs à l'effort de construction et depuis 2011 par une ponction sur les organismes HLM.

En 2011, ce financement, fixé à 770 millions d'euros pour le PNRU par le décret n° 2009-747 du 22 juin 2009 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la PEEC, a été complété par **deux ressources supplémentaires** :

---

<sup>1</sup> Le solde des engagements sur années antérieures au titre de l'ANRU est estimé au 31 décembre 2011 à environ 1,64 milliard d'euros (RAP 2011 Ville et logement).

- un versement à hauteur de **165 millions d'euros<sup>1</sup> du fonds** contribuant au développement et à l'amélioration du logement locatif social et à la rénovation urbaine, créé auprès de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), ce fonds étant lui-même **alimenté par un prélèvement sur le potentiel financier des bailleurs sociaux** ainsi que par une fraction de la part variable de la cotisation additionnelle versée à la CGLLS (prévue à l'article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation) ;

- une fraction, fixée à **95 millions d'euros** (montant annuel applicable durant la période 2011 à 2013), du **produit de la taxe locale sur les locaux à usage de bureaux**, les locaux commerciaux et les locaux de stockage, affectée à la **Société du Grand Paris (SGP)**.

Au total, en ajoutant les autres versements attendus en provenance de la Caisse des dépôts et consignations et de la CGLLS, **l'ANRU aurait dû encaisser un montant total de 1,010 milliard d'euros en 2011**. Or, compte tenu du décalage de certains versements, en particulier en provenance du prélèvement sur les bailleurs sociaux, l'Agence **n'a perçu que 845 millions d'euros**. Il en résulte donc, pour elle, un **manque à gagner** alors que ses dépenses atteignent un pic, du fait de l'avancée de la réalisation des opérations inscrites aux conventions de rénovation. Le montant de ses décaissements s'est élevé, en 2011, à 1,119 milliard.

En conséquence de ces mouvements, la **trésorerie de l'ANRU a fortement chuté** sur l'exercice 2011, passant de 710 millions d'euros fin 2010 à 435 millions au 31 décembre 2011.

Cette situation relativise les craintes qui avaient été émises quant aux conséquences du prélèvement temporaire effectué sur les ressources de la SGP, pour compenser la « bosse » des dépenses de l'ANRU. **Les comptes financiers 2011 de ces deux opérateurs, tels que figurant au RAP de la mission « Ville et logement », font apparaître respectivement une perte de 706,2 millions d'euros pour l'ANRU<sup>2</sup> et un bénéfice de 307,3 millions d'euros pour la SGP<sup>3</sup>.**

Elle met en évidence les difficultés de financement du premier PNRU alors qu'est envisagé un PNRU 2 et qu'en 2014, s'achèvera la seconde période triennale des prélèvements sur les ressources d'Action Logement.

---

<sup>1</sup> *Qui se décomposent en 70 millions en provenance de la cotisation additionnelle et 95 millions pris sur le prélèvement « potentiel » financier des bailleurs sociaux, an application des décisions de la commission constituée au sein de la CGLLS en décembre 2011. La contribution de la CGLLS vient en substitution de l'ancienne participation fixée à 30 millions d'euros par an.*

<sup>2</sup> *Perte « artificiellement » modérée par « l'obligation d'enregistrer la part de la taxe sur les bureaux du Grand Paris affectée à l'ANRU sur la période 2011-2013 pour 285 M€, les règles comptables imposant de comptabiliser toutes les recettes présentant un caractère certain à la clôture. » (RAP 2011).*

<sup>3</sup> *Soit près du double du bénéfice attendu, inscrit au budget prévisionnel (178,5 millions d'euros).*